

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA
ADMINISTRACIÓN II



TESIS DOCTORAL

**Lobby y grupos de presión:
análisis regulatorio y estudio en el sector asegurador**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

José María Elguero y Merino

DIRECTORA

Esther del Campo

Madrid, 2018

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

Departamento de Ciencia Política y de la Administración II



TESIS DOCTORAL

**LOBBY Y GRUPOS DE PRESIÓN:
ANÁLISIS REGULATORIO Y ESTUDIO
EN EL SECTOR ASEGURADOR**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR**

José María Elguero y Merino

**Bajo la dirección de la Profª. Dra. Esther del Campo
Universidad Complutense de Madrid - 2017**

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Y DE LA ADMINISTRACIÓN II**



**LOBBY Y GRUPOS DE PRESIÓN:
ANÁLISIS REGULATORIO Y ESTUDIO
EN EL SECTOR ASEGURADOR**

Tesis Doctoral elaborada por José María Elguero y Merino
Dirigida por la Dra. Esther del Campo - Madrid 2017

Lobby y grupos de presión:
Análisis regulatorio y estudio
en el sector asegurador

José María Elguero y Merino



AGRADECIMIENTOS

**A Esther del Campo, Catedrática de
Ciencia Política y de la Administración,**
Directora de esta Tesis, porque me acogió en el
Departamento de Ciencia Política II de la
Universidad Complutense y se lanzó sin dudar al
reto de dirigirme y ayudarme con esta Tesis.

No es una dedicatoria institucional o
políticamente correcta; es una dedicatoria basada
en el cariño, el respeto y la admiración.

A todos los que me han aportado
información y me han recibido para realizarles
entrevistas de investigación que me han permitido
tener una base empírica amplia, de primera mano,
constituyendo una fuente de información realmente
privilegiada, y por la oportunidad de una amistad.

***“Las leyes, como las salchichas, dejan de inspirar respeto
a medida que sabes cómo están hechas”***

John Godfrey Saxe, 1869

***“Los lobistas me hacen entender un problema en 10 minutos, mientras
que mis colaboradores tardan tres días”***

Atribuido a John F. Kennedy

“El secreto ocupa la médula del poder”

Elias Canetti,
“Masa y poder”, 1960 - Premio Nobel de Literatura, 1981

ÍNDICE

RELACION DE GRÁFICOS Y TABLAS.....	16
<i>ABSTRACT</i>	18
<i>Introduction</i>	18
<i>Objectives of the research</i>	19
<i>Results</i>	20
<i>Conclusions</i>	20
 RESUMEN.....	 22
Introducción	22
Objetivos de la investigación	23
Resultados	24
Conclusiones	24
 INTRODUCCION	 26
Objetivos de la Tesis	26
Delimitación del objeto de estudio.....	30
Importancia y oportunidad del tema	32
Enfoque de la Tesis	37
Preguntas de investigación.....	43
Hipótesis de investigación	45
Metodología	47
Estructura de la Tesis	51
Aportaciones que se realizan.....	58
Final	59

Primera Parte

CAPÍTULO 1 – GRUPOS DE PRESIÓN: DELIMITACIÓN CON FIGURAS AFINES	60
1. Movimientos sociales.....	74
2. Partidos políticos	77
3. Grupos de opinión	81
4. Grupos de interés	83
5. Grupos de poder	87
6. Stakeholders	91
7. Think Tanks	94
8. Relaciones Institucionales/Asuntos Públicos (Public Affaires)	103
9. Servicio de Estudios	104
10. Firmas jurídicas/Despachos de abogados	108
11.Otros grupos	110
 CAPÍTULO 2 – LA TEORIA DE GRUPOS EN LAS DOCTRINAS POLITICAS CLASICAS	 112
1. ¿Crisis de la democracia representativa?	112
2. La teoría de grupos en las doctrina políticas clásicas	125
2.1. Corporatismo	127
2.2. Pluralismo.....	131
2.3. Neopluralismo	138

Segunda Parte

CAPITULO 3 - GRUPOS DE PRESIÓN E INTERÉS: CONCEPTO, CARACTERISTICAS Y ACTIVIDAD	136
1. Origen histórico de los grupos de presión e interés	141
2. Una cuestión terminológica. Su denominación.....	147
3. Grupo de presión e interés: Definición conceptual	160
3.1. Actividad que realizan. Definición y alcance.....	164
3.2. El interés defendido por los grupos de presión	174
3.3. Características de los grupos de presión e interés	177
3.4. Clases de grupos de presión	180
4. El lobby como grupo de presión e interés.....	182
4.1. Imagen y percepción social del lobby	183
4.2. Aspectos positivos y negativos del lobby.....	191
4.3. Visión de los lobistas.....	193
5. La actividad del lobby vs. el tráfico de influencias.....	198
 CAPÍTULO 4 – LOBBYING: ESTRATEGIAS Y LOGROS DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN	 202
1. Destinatarios de la presión del grupo ¿Dónde se presiona?	202
2. Estrategias para la presentación y defensa del interés	206
3. Herramientas de presión utilizadas	217
4. Resultados en términos de logros obtenidos	220
5. Dimensión del lobby en España.....	229

CAPITULO 5 – GRUPOS DE PRESIÓN VINCULADOS AL SECTOR EMPRESARIAL ASEGURADOR	235
1. El sector asegurador en España	236
2. Grupos vinculados al sector asegurador.....	239
2.1. Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones	241
2.2. UNESPA	246
2.3. Asociaciones de corredores y colegios de mediadores de seguros ...	247
2.4. Asociaciones y entidades representativas de los intereses de determinados colectivos	250
2.5. Otras entidades que operan en el sector	252
3. Caso práctico: Actuación de grupos de interés en el sector asegurador ...	252
3.1. Licitud de aseguramiento de multas y sanciones administrativas	253
3.2. Antecedentes y evolución del caso.....	253
3.3. Situación y posición actual de la Administración	264
3.4. Visión de la judicatura	264
4. Papel que han jugado los grupos de interés en el sector asegurador: Estrategias, logros y tendencias	266

Tercera Parte

CAPITULO 6 – REGULACION LEGAL DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN EN ESPAÑA	274
1. Regulación: Un debate permanente	274
2. Marco legal en España	276
2.1. Antecedentes	276
2.2. Situación actual y tendencias	303

2.2.1. <i>Ley 19/2013 de Transparencia</i>	316
2.2.2. <i>Leyes autonómicas de Transparencia</i>	318
2.2.3. <i>Ley de Transparencia de Cataluña</i>	319
2.2.4. <i>Ley de Transparencia de Castilla La Mancha</i>	324
2.2.5. <i>El Registro de la CNMC</i>	328
2.3. Perspectivas para la legislatura 2016-2020	333
2.3.1. <i>La reforma 2017 del Reglamento del Congreso para regular a los grupos de interés</i>	335
2.4. ¿Qué piden los lobbies?	338
2.5. Retos para el desarrollo y regulación del lobby en España	342
2.5.1. <i>El registro de lobistas: Naturaleza y contenido</i>	345
2.5.2. <i>Código de Conducta</i>	355
2.5.3. <i>Sanciones por incumplimiento</i>	358
2.5.4. <i>La publicidad de las agendas</i>	359
2.5.5. <i>Conflicto de intereses</i>	365
2.5.6. <i>La cuestión de las revolving doors</i>	366
2.6. Propuestas de <i>lege ferenda</i>	379
2.6.1. <i>Un estatuto legal para el lobby</i>	384
2.6.2. <i>Aseguramiento de la responsabilidad civil</i>	386
2.6.3. <i>Asociacionismo</i>	388
CONCLUSIONES	389
BIBLIOGRAFIA	397
ANEXO A: RELACION DE ENTREVISTAS REALIZADAS	415
ANEXO B: ENCUESTAS REALIZADAS	420
ANEXO C: DOCUMENTOS ADICIONALES	421

RELACIÓN DE GRÁFICOS Y TABLAS

La mayoría de los gráficos y tablas contenidos en la Tesis proceden de terceros o de datos de terceros con los que este doctorando ha elaborado gráficos propios. En ambos casos se indica debidamente la fuente.

A continuación se indica el número de gráfico, la página en la que se encuentra y el título del mismo. La fuente de cada gráfico se indica junto al título de cada uno de ellos, en la página correspondiente.

Gráfico/Tabla	Página	Título/Descripción
1	101	Categorías de los Think Tanks
2	140	Diferencias entre pluralismo y neopluralismo
3	156	Denominación del departamento responsable de la gestión de intereses en las empresas.
4	193	Aspectos positivos y negativos del lobby
5	196	El lobby asegura la participación de los actores
6	197	El lobby contribuye al desarrollo político
7	205	Opciones de los políticos para obtener información
8	209	Políticos que hablan con lobistas porque deben atenderles
9	210	¿Cree que el lobby puede tener resultados contrarios

		al interés público?
10	296	Enmiendas parlamentarias para regular el lobby en la ley de transparencia
11	305	¿Debería regularse el lobby en Europa?
12	305	¿Está bien regulado el lobby en España?
13	305	¿Qué es lo más regulado del lobby?
14	311	¿La corrupción forma parte de nuestra forma de hacer negocios?
15	311	¿Cómo se contrata con la administración?

ABSTRACT

Title: *Lobby and pressure groups: Regulatory and case study in the insurance sector.*

Keywords: *Lobby, lobbies, lobbying, pressure groups, interest groups, government, stakeholders, transparency, public affaires, insurance sector, regulation.*

I. Introduction

This doctoral thesis deals with the study of groups of interest in Spain as a result of its growth in number and activity. Democracy would not be understand without the groups that they defend interests with political powers.

The ability to influence the powers that have lobbyists, especially in the current political and economic context of Spain, endow them particularly relevant in dealing with its study, its development and its achievements. There is a clear academic, social, professional and political consensus on the need to legally regulate the activity of lobbyists, whose performance against the established powers can be conceived, even, as a fundamental right of citizens.

Despite this, not have a legal regulation that support his action, which contributes to their ignorance and to a social negative perception of their activity.

II. Objectives of the research

This doctoral thesis deals with several objectives. The first is to define the group of pressure with other groups and similar institutions, to reach the conclusion that they have independence that distinguishes them from other groups that, although different in their goals, are perceived by society as equivalent from the perspective of political science.

The second objective is to define pressure group, systematizing his background as a group, their evolution and their characteristics, possible classifications, the positive and negative aspects offered, its strategies and achievements and their current and future importance.

The third objective is to analyze main existing pressure groups linked to the insurance sector, as well as the achievements, which will give idea of its influence and relevance.

The fourth objective is to study the legal current regulation of the pressure groups and contribute to the future regulation of the pressure groups and the lobby in Spain, from a *lege ferenda* perspective. It does not exist today in Spain - as a legal framework as occurs in other European countries and especially in the United States - the activities of pressure groups and lobbies.

Present and future activity of these groups, their ability to influence and achievements, makes them one of the issues on the rise in political science.

III. Results

This doctoral thesis aims to contribute with a speech to the better understanding of the groups of interest in Spain, especially against its possible legal regulation. Therefore, contributions that are made can be realized in four groups:

- (a) Study and ordered analysis of the doctrine of classical and modern about interest groups, both bibliographic level of personal interviews.
- (b) Size of the lobby in Spain in terms of monetary and human resources devoted to the activity.
- (c) Systematic analysis of attempts to regulatory in Spain.
- (d) Proposal for regulation of the interest groups on the basis of a legal status of the lobby, not limited to the access log/register in institutional and politics areas.

IV. Conclusions

In this doctoral thesis several important conclusions are reached:

1. Is a reality the existence of interest groups and the legitimacy of their interests in the democracy management activity.

2. The term *pressure* is not used to refer to these groups or their activities.
3. The social image of the groups not only improves their legal regulation, but mainly with the communication, information and transparency of its activity.
4. The challenge is to unify the name of these groups and the content of the activity.
5. To restrict the concept of lobby and interest group to the activity of management of interests and not to use in social conflicts or social movements.
6. To define the lobby, it must be established who are groups, which activities are own and what scope you want to give to the legal regulation.
7. The legal regulation will open the door to transparency, information, training, professional status and thereby to a substantial improvement of the social perception of its activity.

RESUMEN

Título: Lobby y grupos de presión: Análisis regulatorio y estudio en el sector asegurador.

Palabras clave: Lobby, lobbies, cabildeo, grupos de presión, grupos de interés, gobiernos, stakeholders, transparencia, asuntos públicos, sector asegurador, regulación.

I. Introducción

Esta Tesis doctoral aborda el estudio de los grupos de interés en España como consecuencia de su crecimiento en número y actividad. La democracia no se entendería sin los grupos que defienden sus intereses frente a los poderes políticos.

La capacidad de influir en los poderes que tienen los grupos de interés, especialmente en el actual contexto político y económico de España, les hace particularmente relevantes en relación con su estudio, su desarrollo y sus logros. Existe un consenso académico, social, profesional y político sobre la necesidad de regular jurídicamente la actividad de los grupos de presión, cuya actuación frente a los poderes establecidos puede ser concebida, incluso, como un derecho fundamental de los ciudadanos.

A pesar de esto, no tienen una regulación legal que apoyan su actividad, lo que contribuye a su ignorancia y a una percepción social negativa de la misma.

II. Objetivos de la investigación

El objetivo de esta Tesis es estudiar y delimitar conceptualmente el grupo de presión con otros grupos e instituciones afines, para llegar a la conclusión de que éstos tienen carta de naturaleza propia que les diferencia de otros grupos que, aunque diferentes en sus objetivos, son percibidos por la sociedad como equivalentes desde la perspectiva de la ciencia política.

El segundo objetivo es definir conceptualmente el grupo de presión, sistematizando sus antecedentes como grupo, su evolución y sus características, las clasificaciones posibles, los aspectos positivos y negativos que ofrecen, sus estrategias y logros y su importancia actual y futura.

El tercer objetivo es analizar los principales grupos de presión existentes vinculados al sector asegurador, así como los logros conseguidos, lo que dará idea de su influencia y relevancia.

El cuarto objetivo busca analizar la regulación actual de los grupos de presión en las escasas oportunidades que ha tenido y persigue contribuir a la futura regulación de los grupos de presión y el lobby en España, desde una perspectiva de *lege ferenda*. No existe hoy en España –como ocurre en otros países europeos y especialmente en Estados Unidos- un marco legal que de soporte a nivel nacional a la actividad de los grupos de presión y los lobbies

No cabe duda que la actividad de estos grupos, su capacidad de influencia y los logros obtenidos, los convierten en uno de los temas en auge en la ciencia política.

III. Resultados

Esta Tesis pretende contribuir con un discurso propio a la mejor comprensión de los grupos de interés en España, especialmente frente a su posible regulación legal. Por ello, pueden concretarse en cuatro las aportaciones que se realizan:

- a) Estudio y análisis ordenado de la doctrina clásica y moderna sobre grupos de interés, tanto a nivel bibliográfico como de entrevistas personales.
- b) Dimensionamiento del lobby en España en términos de recursos monetarios y humanos dedicados a la actividad.
- c) Análisis sistemático de los intentos regulatorios habidos en España.
- d) Propuesta de regulación de los grupos de interés sobre la base de un estatuto jurídico del lobby, no limitado al registro de acceso en sede institucional.

IV. Conclusiones

En esta Tesis se alcanzan varias importantes conclusiones:

1. Es una realidad la existencia de los grupos de interés y la legitimidad de su actividad de gestión de intereses en la democracia.
2. Ya no se utiliza el término presión para referirse a estos grupos ni a su actividad.
3. La imagen social de los grupos no solo mejora con su regulación legal, sino principalmente con la comunicación, información y transparencia de su actividad.
4. El reto es unificar la denominación de estos grupos y el contenido de la actividad que realizan.
5. Hay que restringir el concepto de lobby y de grupo de interés a la actividad de gestión de intereses y no a las protestas o movimientos sociales.
6. Para regular el lobby, hay que establecer quiénes son grupos, qué actividades les son propias y qué alcance se quiere dar a la regulación legal.
7. La regulación legal abrirá la puerta a la transparencia, la información, la formación, la creación de un estatuto profesional y con ello a una sustancial mejora de la percepción social de su actividad.

INTRODUCCIÓN

Los grupos de presión e interés en la democracia española han alcanzado una gran relevancia y notoriedad en la sociedad, la política, la economía y los medios de comunicación especialmente en los últimos cinco años. Existen porque hay intereses privados que deben ser democráticamente defendidos; la democracia no se entendería sin los grupos de presión y los lobbies. Su objetivo es presionar, influir, transmitir y defender intereses propios y de terceros frente a los poderes políticos. Su existencia responde a la insuficiencia de los instrumentos ofrecidos por las democracias modernas para canalizar la participación de los ciudadanos en la vida política y a la complejidad del proceso legislativo, cada vez más numeroso y arduo, hasta el punto de plantearse si hay una crisis institucional de la representación democrática. Pero su falta de regulación les hace vulnerables a las exigencias de transparencia en un escenario político, social y económico muy complejo.

Objetivos de la Tesis

El primer objetivo de esta Tesis es estudiar y delimitar conceptualmente el grupo de presión con otros grupos e instituciones afines, para llegar a la conclusión de que éstos tienen carta de naturaleza propia que les diferencia de otros grupos que, aunque diferentes en sus objetivos, son percibidos por la sociedad como equivalentes desde la perspectiva política. No obstante, hemos de

advertir desde ya que los términos *presión* y *grupo de presión* son rechazados en la actualidad tanto por la sociedad como por la doctrina política por las negativas connotaciones con las que está asociado, prefiriéndose el uso del anglicismo *lobby* o del término *grupo de interés*. Por dicha razón, por pragmatismo y porque el término *grupo de interés* da cabida a un amplio espectro de figuras, lo utilizaremos con frecuencia en esta Tesis como omnicomprendivo. La reciente publicación en 2016 del libro “Los Grupos de Interés en España”, dirigido por Molins, Muñoz Márquez y Medina, acredita la preferencia de la doctrina por el uso de la denominación *grupo de interés*.

También las teorías políticas clásicas han estudiado el papel de los grupos de interés en la democracia desde distintas concepciones, analizando la posición que ocupan y las soluciones que ofrecen a los ciudadanos para participar en la política.

El segundo objetivo es definir el grupo de presión e interés, sistematizando sus antecedentes como grupo, su evolución y sus características, su actividad, las clasificaciones posibles, los aspectos positivos y negativos que tienen, sus estrategias y logros y su importancia actual y futura. También se incluye en este objetivo el cálculo, lo más preciso posible, de la dimensión que el lobby tiene en España en términos de recursos humanos y de presupuesto dedicado a la actividad. Esta dimensión constituye una aportación de esta Tesis.

El tercer objetivo es analizar los principales grupos de presión vinculados al sector asegurador, así como los logros conseguidos, lo que dará idea de su influencia y relevancia. Como no pueden estudiarse (por razones de extensión) todos los grupos y subgrupos de presión vinculados al sector

empresarial, se analizan sólo los más relevantes del sector asegurador por dos motivos fundamentales:

1. La importante dimensión del sector asegurador en España, que recauda anualmente 63.891 millones de euros (2016), con un crecimiento respecto al año anterior del 12,36%, dando empleo a casi 160.000 personas y generando un beneficio del 7%.
2. La experiencia profesional de este doctorando se desarrolla en el sector asegurador, habiendo contribuido directamente a actuar como grupo de interés desde el Servicio de Estudios del mayor bróker de seguros del mundo (Marsh & McLennan), al influir en contra de la intención del legislador de prohibir el aseguramiento de multas en los seguros de responsabilidad civil, trasladando el interés propio y de parte del sector.

El cuarto objetivo busca analizar y exponer la regulación de los grupos de presión e interés en las escasas oportunidades que ha tenido y persigue contribuir a la futura regulación de los mismos en España, desde una perspectiva de *legiferenda*. No existe hoy en España –como ocurre en otros países europeos y especialmente en Estados Unidos- un marco legal que de soporte a nivel nacional a la actividad de los grupos de presión y los lobbies, con la excepción de la Ley de Transparencia de Cataluña y de Castilla La Mancha y el Registro de Grupos de Interés de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), en un ámbito restringido, pero no cabe duda que la actividad de estos grupos, su capacidad de influencia y los logros obtenidos, los convierten en uno de los temas en auge en la ciencia política.

El sistema normativo norteamericano y europeo con relación a los grupos de presión y los lobbies, con las debidas adaptaciones, acabará influenciando en España, dada nuestra capacidad para absorber figuras culturales, jurídicas y políticas, especialmente del modelo americano. Basta citar como ejemplo uno de los sistemas de remuneración de los abogados españoles, inspirados en el *success fee* norteamericano, “si no ganamos, no cobramos”, que ya se utiliza en España; o el intento de la oposición parlamentaria (GPS) de extrapolar y aplicar la figura jurídica del *impeachment* americano (a la que denominaban *moción de reprobación*) para reprobar al Presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, en el otoño de 2013, por haber faltado a la verdad en sus declaraciones respecto al llamado “caso Bárcenas”. La recriminación o intento de implementación del *impeachment* americano era la alternativa de la oposición a la moción de censura. El *impeachment* es una figura del derecho anglosajón mediante la cual se puede procesar a un alto cargo público, incluido el Presidente del país y hacer frente a la posibilidad de ser condenado por una votación del órgano legislativo, lo cual ocasiona su destitución e inhabilitación para funciones similares. Pero ni es fácil sacarla adelante ni nuestro sistema político constitucional la contempla como opción. En Estados Unidos, sólo dos presidentes han sido juzgados mediante este procedimiento, Clinton y Johnson (1868), y los dos fueron absueltos. Richard Nixon interrumpió el proceso al dimitir de su cargo en 1974 tras la aprobación de su *impeachment*.

Respecto al espejo que podría constituir para España el sistema americano de grupos de presión, se abre ahora una etapa compleja para dichos grupos con la presidencia de Trump, quien se ha pronunciado repetidamente en contra del lobby que ejercen. Resurge así la importancia del modelo europeo de grupos de presión, aunque también en un momento de gran dificultad para Europa en el que se debate sobre los nacionalismos, el Brexit y la propia

subsistencia o refundación de la Unión Europea. Precisamente los presidentes de Alemania, Francia, Italia y España, propusieron (6 de marzo 2017) una Europa de *dos velocidades* ante la posibilidad de regresión de la Unión.

Lejos queda ya la promulgación de la Ley Chapelier, aprobada en Francia en 1791 para rechazar el derecho de asociación de los grupos organizados, bajo el argumento de que *entre los intereses del individuo y el interés general no había lugar para otro tipo de intereses de grupos o colectivos* (MENY, 1990: 7) o la afirmación de MOLINS (1996: 190) de que “(...) el rechazo a la intervención de los grupos privados se mantiene prácticamente invariable en nuestra doctrina hasta fechas muy recientes”, para darse cuenta que, aunque no regulados legalmente, los grupos de interés tienen una gran presencia en la Administración pública española y en el Parlamento español y habrán de tener aún más en un futuro, por las razones que iremos apuntando a lo largo de esta Tesis. MOLINS (1996: 191), no obstante, advierte una evolución tanto en la doctrina como en el alcance y contenido del interés público, reconociendo que “muy recientemente se ha admitido la participación formal de los grupos organizados en el proceso formal de consulta”. Como recuerda DEL CAMPO (1995: 1) “toda actividad política se reduce a una lucha entre grupos”.

En estos objetivos se enmarca el alcance de esta Tesis.

Delimitación del objeto de estudio

Hay que delimitar necesariamente el alcance de la investigación de esta Tesis. Los grupos de interés son cada vez más amplios, más dinámicos y más variados; su posible desarrollo profesional y su regulación legal, en un contexto político que previsiblemente contribuirá al mayor desarrollo y visibilidad de los

lobbies, hace necesario acotar el alcance de este trabajo. Y para ello hemos optado por delimitar la investigación a los grupos de interés vinculados a la empresa y específicamente al sector asegurador. El sector asegurador se integra en el ámbito empresarial financiero y fue el primero en adaptarse al nuevo marco político y legislativo emanado de la Constitución de 1978. Basta señalar que la primera norma postconstitucional fue una ley del sector asegurador, la Ley 87/1978, de 28 de diciembre, de Seguros Agrarios Combinados (BOE de 12 de enero 1979). La actual y vigente Ley de Contrato de Seguro de 1980 se aprueba menos de dos años después de la promulgación de la Carta Magna.

Además, este doctorando está vinculado profesionalmente al sector asegurador, por lo que desde una perspectiva personal y profesional se explica la delimitación de la investigación a los grupos de interés vinculados al mismo, sobre el que no existe bibliografía específica, salvo la reciente excepción del trabajo de FERNÁNDEZ SÁNCHEZ (*La influencia de los grupos de interés en el marco legislativo socioeconómico en el caso del sector asegurador*, del año 2012 y su posterior trabajo específico en una obra colectiva del año 2016). Para FERNÁNDEZ SÁNCHEZ (2016: 330) “los factores de significación socioeconómica y de mercado del sector asegurador constituyen el eje de la política sectorial y su incidencia en ellos es al mismo tiempo la base de la capacidad de influencia de sus principales actores organizados”.

Las limitaciones existentes en el estudio de los grupos de presión responden únicamente a la falta de información y estudios derivadas de la ausencia de un marco legal regulador de su actividad, al ejercicio de esta actividad por el sector privado, que no está políticamente obligado a colaborar ni a facilitar información y a la opacidad general que existe sobre su actividad, alcance de funciones y logros obtenidos. Todo ello genera en las instituciones

políticas y en la sociedad en general una visión muy negativa sobre el papel de estos grupos en la democracia española.

Importancia y oportunidad del tema

Siguiendo a PAPIER (2012: 41), destacado representante de la doctrina política alemana como ex Presidente del Tribunal Federal Constitucional de Alemania y profesor de la Universidad de Múnich, “el lobbying es un tema sobre el cual vale la pena reflexionar una y otra vez en beneficio de la vitalidad de nuestra democracia parlamentaria”. Para CABRERA y DEL REY (1993: 2), “es necesario trascender la consideración de las organizaciones de intereses como mero instrumento mecánico de transmisión de unos intereses que vienen dados objetivamente por la realidad socio-económica y conceder toda la importancia que tiene a la decisión de organizarse para la defensa de unos objetivos y la definición de unas estrategias”. También MEDINA (2009: 3) considera que la incidencia de los grupos de interés en la actividad política y legislativa es uno de los temas que más preocupa a la ciencia política.

Estas reflexiones invitan a estudiar el papel de los grupos de interés en la democracia española, ya que han alcanzado una gran relevancia y notoriedad en la sociedad, la política, la economía y los medios de comunicación en los últimos cinco años. Basta observar la frecuencia con la que la prensa escrita recoge alguna noticia relacionada con el lobby y los grupos de presión; relevancia que se constata también a nivel político cuando el propio Presidente del Gobierno, en febrero de 2013, se refirió a la necesidad de regularlos legalmente, admitiendo con ello su existencia y el valor de su actividad, aunque su declaración quedara, simplemente, en eso, como ya sabemos a la vista del silencio en la Ley de Transparencia. Incluso se publicitan continuamente cursos, jornadas y

seminarios de formación en lobbying (Lobby & Advocacy: Gestión transparente de intereses públicos y privados, Instituto de Empresa; IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas: ¿Por qué es necesario regular el lobby?, GIGAPP, septiembre 2013; Curso de Experto en Comunicación y Lobbying, de Reti España y la Universidad Europea de Madrid, Postgrado de Dirección de Asuntos Públicos de la Universidad Pontificia Comillas 2016, entre otros) y se crea la Asociaciones de Profesionales de las Relaciones Institucionales (APRI) cuyo objetivo es dar cabida a quienes tienen como actividad profesional las relaciones institucionales o el lobby, entendido como la función de trasladar intereses legítimos a las Administraciones Públicas en general y, en especial, a los poderes legislativo y ejecutivo.

“El debate sobre la necesidad e idoneidad de una regulación de los *lobbies* no es nuevo –señalan desde LUPICINIO (2014)- y en los últimos años está más vivo que nunca. La razón fundamental del despertar del debate es el nacimiento de un proceso más o menos generalizado de revisión y mejora de nuestro sistema democrático, en el que el principio de transparencia y de lucha contra la corrupción constituyen ya objetivos indiscutibles”.

La democracia no se entendería sin los grupos de presión y los lobbies, no estaría completa si no diera cabida a la defensa de los intereses privados. Sostiene RUBIO (2003: 210) siguiendo a KELSEN (1977: 35) cuando afirmaba que no podía entenderse la democracia sin los partidos políticos, que “hoy basta con sustituir el partido político por los grupos de presión y el argumento sigue conservando validez”. Si los grupos de presión e interés no existieran, habría que inventarlos, podríamos añadir. Efectivamente, la defensa de intereses privados es consustancial a la vida en sociedad y a la vida política de las sociedades; es lícita, legítima y muy probablemente útil y beneficiosa para la actividad

legislativa, porque da a conocer las demandas de múltiples sectores de la sociedad. Desde las instituciones que hasta ahora han abordado la regulación parcial de los grupos de interés (CNMC) se incide en la legitimidad y en la necesidad de contar con su influencia, si bien con transparencia y control.

Entre el poder político y el interés privado hay una interacción metapolítica que va más allá de las influencias o la defensa de los intereses privados. La economía, la sociedad, el empleo, el consumo... todo gira en torno a una convivencia armónica entre empresa y poder, entre interés privado e interés general. La estructura socioeconómica española ya se organiza bajo modelos corporatistas y asociacionistas –probablemente más ineficientes ahora que en el pasado (DEL CAMPO, 2016: 2)- que defienden los intereses de los colectivos a los que representan, como sindicatos o colegios profesionales. Por eso, la defensa de los intereses privados o la influencia en el poder político para defender legislativamente los intereses privados, forma parte de la genética de nuestro modelo socio-económico y de nuestra cultura.

El auge de los grupos de interés en general se produce cuando patronales, sindicatos, asociaciones y otros grupos –como los colegios profesionales– pierden parte de su capacidad de influencia y con ello eficiencia y razón de ser. Pero la influencia o la defensa de intereses privados no son, en absoluto, desconocidas en el sistema político español. No solo existen intentos anteriores a la Constitución de 1978 de incluir a los grupos de interés en la Carta Magna, sino que en épocas legislativas anteriores, ya con la Constitución de Cádiz de 1812, constan en los anales las influencias que realizaron los grupos de interés de la época en la redacción de los ordenamientos jurídicos civil, penal y mercantil (por ejemplo, la presión que se hizo sobre el legislador penal para que introdujera en el Código Penal normativa específica para resolver la responsabilidad *ex delicto*

a la vista de la inexistencia de Código Civil vigente en el momento de promulgarse el Código Penal, dando lugar, todavía hoy, a un inexplicable doble régimen de responsabilidad civil). RUBIO (2014: 29) nos recuerda que en esa época “grupos como el de los tablejeros o cortadores de carne, no desaprovechaban ocasión para defender sus intereses”, dejando constancia en el archivo del Congreso de los Diputados en la sesión correspondiente al 11 de marzo de 1811.

La actividad de los lobbies y grupos de presión va a ir en aumento en los próximos años. España es un país con una gran e intensa actividad política por parte de los grupos de presión. Basta recordar que fue una empresa española, Telefónica, la primera en inscribirse en el año 2008 en el Registro de representación de intereses de la Comisión Europea. Las entrevistas realizadas en despachos profesionales de lobby confirman que cada año aumenta su actividad tanto en cifras de facturación como en número de nuevos clientes y empleados. El perfil de empresas y firmas dedicadas al negocio de la influencia es cada vez más amplio y si se produjera una regulación legitimante de esta actividad, entrarían en el escenario muchas firmas, organizaciones y empresas que actualmente no desarrollan actividades de influencia. Solo en el caso de establecerse incompatibilidades entre la actividad de lobby y otras actividades podría verse mermado el volumen de ingresos de un sector, que en todo caso se vería desplazado hacia otras áreas. No hay datos fiables sobre los que poder debatir el volumen de negocio que mueve el lobby en España. Algunos autores se aventuran a dar algunas cifras, pero solo pueden ser tenidas en cuenta como punto de partida o como *bullet* para una discusión, pero no existe información contrastada sobre el volumen movido y los recursos dedicados. En el Capítulo 4 facilitamos cifras, en términos de recursos humanos y presupuesto destinado a esta actividad, tras el trabajo empírico realizado de forma específica para

conocer lo más aproximadamente posible estos datos. Si tenemos en cuenta que la actividad de los lobistas es de medios y no de resultados y que, por tanto, no se comprometen a conseguir o impedir el cambio normativo, es previsible un aumento del volumen de negocio en un entorno legislativo cada vez más cambiante y complejo y ante un escenario parlamentario muy heterogéneo, como el actual.

Ya advertía el Informe 2014 de Transparencia Internacional, que la situación actual de desafección y percepción de la corrupción ha llevado a que, de nuevo, el debate sobre los lobbies/lobistas y su regulación vuelva a la esfera pública. La relación crítica de la sociedad española con la política ha empeorado de modo patente y preocupante en los últimos años. Procesos, actores e instituciones se han convertido en objeto de desconfianza, reproche y condena para la mayoría de los ciudadanos. Existe una conciencia difusa de que ciertas grandes corporaciones y grupos de interés influyen de forma indebida, aunque no sea bajo la forma de tráfico de influencias, en la toma de decisiones políticas. El reciente informe *The Global Competitiveness Report 2017* del WEF Davos (World Economic Forum, enero 2017) considera que la corrupción es el séptimo problema en España para hacer negocios, frente a la posición duodécima que ocupa en Alemania, sobre un total de quince en ambos casos.

Progresivamente los lobbies y firmas de relaciones institucionales están dando signos públicos de su existencia y desgranando su actividad de forma positiva. Un ejemplo lo constituye una noticia sobre la firma *Parlamenta*, aparecida en el suplemento económico del diario El País de 15 de febrero de 2015; bajo el título “Una lupa sobre sus señorías”, el diario da cuenta –como novedad y como descriptivo de la actividad y no como publicidad- de que la firma de lobby ofrece un seguimiento personalizado del proceso legislativo, ya que una parte del público –dicen- exige saber cómo se hacen las leyes de

principio a fin. Subraya en el artículo el CEO de la consultora que este *track* legislativo es un nicho de mercado por explorar en España, y que su objetivo es cambiar la manera en la que se siguen las actividades parlamentarias, intentando ofrecer el impacto social de la ley e informando a la sociedad sobre los sectores afectados por una determinada norma. Esta noticia supone un enfoque informativo positivo que permite conocer parte de las actividades que realizan los lobbies y entender el valor que pueden aportar, desde este prisma, en la gestión legislativa.

Enfoque de la Tesis

Hablar de lobby y de grupos de interés es hablar de su regulación legal futura. Si hay una nota recurrente al referirse a los grupos de interés desde la promulgación de la Constitución de 1978, tanto por parte de la doctrina como durante el proceso de entrevistas, es la relativa a la necesidad de regularlos o, al menos de abordar el estudio de la conveniencia de regularlos. La doctrina, al margen del enfoque con el que se acerca al estudio de los grupos de interés, acaba refiriéndose –cuando no centrando el tema- en la cuestión de la regulación.

Ni los lobbies ni los grupos de presión están regulados, pese a que su número y su volumen de actividad está creciendo desde hace años, su capacidad de influencia cada vez es mayor, los medios y la sociedad comienzan a hablar de ellos –aunque sea negativamente para referirse al logro de haber paralizado una ley-, pero siguen siendo unos grandes desconocidos (¿cuántos hay?, ¿cuánto facturan?, ¿a quiénes emplean?, ¿qué han conseguido?). Su nombre y su actividad cada vez aparece más frecuentemente en los medios de comunicación tras la aprobación de la Ley de Transparencia y el Portal de Transparencia, las *revolving doors* o la paralización de leyes mineras en beneficio de los

embotelladores de agua (El Confidencial, 27 de diciembre 2014). Incide en ello RUBIO (2003: 285) al afirmar que “el silencio legislativo, común a la gran mayoría de las legislaciones, hace que la comprensión de los grupos de presión se convierta en uno de los grandes retos de la teoría política y el derecho constitucional”.

Advierte DEL CAMPO (1995: 2) que “en el caso español, el análisis de los grupos de presión ha sido ampliamente omitido. Las razones de este desinterés pueden ser varias: en primer lugar, la dificultad objetiva de investigar una materia no regulada y, en consecuencia, la inexistencia de datos fiables con los que sustentar cualquier análisis empírico documentado que vaya más allá de la defensa o crítica a ultranza de estos grupos, fundamentándose, bien en razones pragmáticas (si están ahí hay que contar con ellos), bien en el marco de la crisis de la democracia representativa (estos grupos pervierten el funcionamiento de ésta)”. No le falta razón a DEL CAMPO (1995: 2) en su afirmación sobre el desinterés en el estudio de los grupos de presión ni en los razonamientos que sostienen su afirmación. Para LINZ (1988), “la política ha tenido primacía sobre los intereses”, lo que explicaría la escasa atención dedicada a los grupos de presión en la doctrina. También CABRERA y DEL REY (1993: 1) se habían referido a la falta de interés en los grupos de presión, aunque “el vacío existente aún en los estudios sobre grupos de presión empresariales y patronales, con todo, es hoy menor que hace unos años”. BADIA (1977: 9) ya señalaba hace cuatro décadas que “escasea en España la bibliografía en torno a uno de los temas más importantes de la sociología política: los grupos de presión y su institucionalización”. Por su parte, DE VEGA (Prólogo al libro “Los grupos de presión”, de Rafael Rubio, 2003: 15) consideraba que “la problemática de los grupos de presión no ha merecido la mínima atención de los especialistas, que lastimosamente brilla por su ausencia”. Y el propio RUBIO (2003: 21) advierte

que pese a que los grupos de presión se configuran como verdaderos actores, en muchos casos verdaderos protagonistas, del sistema político, esta relevancia de los grupos no se ha visto correspondida con una atención pormenorizada de la doctrina, y habla de una “continua omisión en el tratamiento doctrinal” (2003: 22) que explica por la falta de regulación, que desincentiva la investigación, adolece de datos fiables y no hay cifras. Con anterioridad, BAUMGARTNER y LEECH (1998) habían señalado que la gran importancia de los grupos en la política sorprendentemente no se ve reflejada en las enseñanzas y en los estudios de la política. Más recientemente recordaba DEL CAMPO (2016: 1) que “la importancia que se ha dado en la literatura académica española al análisis de los grupos de presión ha sido escasa”, recordando los trabajos pioneros de Linz, PÉREZ YRUELA, GINER y PÉREZ DÍAZ (1988). También inciden en que es un tema poco desarrollado y oculto a la observación académica MOLINS, MUÑOZ y MEDINA (2016: 17).

La falta de normativa reguladora, de conocimiento del alcance de su actividad y sus logros y la imagen poco transparente que rodea a estos grupos en la sociedad española, justifican abordar su estudio, ordenación sistemática y futura regulación legal, ya que sobre el papel de los grupos de presión e interés en España existen muchas contribuciones menores publicadas como columnas o tribunas de opinión en infinidad de medios de comunicación. La bibliografía específica en una primera etapa es muy reducida en términos de artículos doctrinales (destacando el trabajo de DEL CAMPO, “Los Grupos de Presión”) y más reducida aun como monografías (al frente de las cuales, “Grupos de Presión” de Rafael Rubio, “¿Que vienen los lobbies!” de Juan Francés, “Lobby y Comunicación”, de Antonio Castro, “El lobby en España, ¿Asignatura pendiente?” de varios autores bajo la coordinación de APRI y “La influencia de los grupos de interés en el proceso legislativo socioeconómico”, de José Luis

Fernández Sánchez). Con posterioridad se han publicado algunas obras de carácter periodístico como “El club de las puertas giratorias”, de Montero (2016) y “El malvado Ibex”, de Abad (2016) y otras obras colectivas científicas de mayor relevancia, como “La corrupción en España”, dirigida por Villoria, Gimeno y Tejedor (2016) y “Los grupos de interés en España”, dirigida por Molins, Muñoz Márquez y Medina (2016). El reciente interés por el estudio de los grupos se enmarca, como apuntan MOLINS, MUÑOZ y MEDINA (2016: 17) en el “evidente agotamiento en el funcionamiento de las instituciones surgidas en la transición política y en la reivindicación de la regeneración democrática como claves de las nuevas demandas ciudadanas”.

Es cierto que los grupos de interés continúan estando sin regular, salvo excepciones en el ámbito autonómico a las que nos habremos de referir en el Capítulo 6, pero los grupos existen y desde las asociaciones profesionales que les afectan (APRI, Foro por la Transparencia y Transparencia Internacional España principalmente) se han elaborado propuestas regulatorias —escasas y desde el interés de parte— pero que constituyen un punto de partida admitido y reconocido. A la vista de la pérdida de oportunidad que ha supuesto la Ley de Transparencia, y la del Alto Cargo de la Administración General del Estado. Parecería que los grupos de interés seguirán sin tener una regulación general en España, con las excepciones indicadas. Sin embargo, el amplio número de países, tanto en el ámbito europeo como transatlánticos que ya han regulado el lobby, incluyendo a la Comisión Europea, unido a la situación socio-económica y política de España en un clima de hartazgo en la corrupción y desconfianza en la clase política, permite prever que los grupos de interés acaben siendo regulados, tal vez en la legislatura 2016-2020, lo que constituye una oportunidad para proponer, desde una perspectiva de *lege ferenda*, las líneas maestras de una futura regulación. Todos los entrevistados para la elaboración de la parte empírica de esta Tesis

coinciden en que nunca se ha estado más cerca de hacerlo que en la Legislatura 2011-2015. Por otro lado, el número de personas y firmas que se dedican a la gestión de intereses ajenos no para de crecer, el dinero que se invierte en el negocio de la influencia aumenta también cada año y la repercusión de su actividad en los medios de comunicación empieza a ser recurrente. Este escenario justifica sobradamente enfocar esta Tesis al estudio de la regulación de los grupos de interés.

Cada vez es más rápida la respuesta del regulador nacional y europeo a los problemas políticos derivados de la falta de transparencia. Como ejemplo, baste recordar el paso del ex director general del Banco de España a primeros de noviembre de 2013 al grupo de presión que constituye la Asociación Española de la Banca (El País, 8 de noviembre 2013) en un caso claro de *revolving doors*. Unos días después (El Confidencial, 11 de noviembre 2013) daba noticia de que el caso había llegado a Bruselas y la Comisión Europea iba a aprobar una norma para que España prohibiera el paso de los miembros de los órganos supervisores a los supervisados sin solución de continuidad. El problema de las *revolving doors* probablemente es más acusado en España que en cualquier otro país europeo. A este caso citado se unen, en un corto espacio de tiempo, los casos del ex presidente de la Comisión Nacional de la Competencia que tras abandonar el cargo, es fichado a los pocos días por un conocido despacho de abogados que asesora a empresas investigadas por la Comisión. O el de la ex ministra de Ciencia y Tecnología contratada por un grupo financiero, o el del ex presidente de Bankia, fichado por Banco Santander, aunque posteriormente cesado tras el cambio de Presidente en el Banco y como consecuencia del escándalo generado por el caso de las “tarjetas Black”. Especialmente claro fue el caso del ex ministro Soria, obligado a dimitir por mentir sobre la existencia de intereses en paraísos fiscales, que perdió posteriormente la designación como consejero del

Banco Mundial a causa de la intensa presión social y política. La cuestión de las *revolving doors* sigue generando permanente crítica social (El Mundo, 19 de marzo 2017, “¿Puertas giratorias? Sí.”, artículo de Lorenzo B. De Quirós).

Las citas del frontispicio de esta Tesis de John Godfrey Saxe, también atribuida al canciller Otto von Bismarck, “*las leyes, como las salchichas, dejan de inspirar respeto a medida que sabes cómo están hechas*” y la atribuida al presidente norteamericano John Kennedy, “*los lobistas me hacen entender un problema en 10 minutos, mientras que mis colaboradores tardan tres días*”, resumen a la perfección la dicotomía de los lobbies y los grupos de presión: se les ama o se les odia, se les admira o se les desprecia, atraen o repelen. Conociendo el proceso de elaboración gubernativo y parlamentario de las leyes españolas, observamos el papel que los lobbies pueden jugar en el mismo, llegando incluso a despreciar la democracia parlamentaria. Pero también podemos pensar que la democracia se fortalece y perfecciona gracias a los estímulos externos que reciben los parlamentarios, que les impulsa a legislar o a evitar hacerlo y, en todo caso, que les proveen de información tendente a actuar en defensa del interés general o, al menos, en una primera apariencia.

El éxito de los lobbies no supone el fracaso del corporatismo o el asociacionismo, por más que estos últimos estén en una situación de cierta decadencia y de reducida capacidad de influencia. Son formas de influencia distintas. Pero en ocasiones, los intereses de un grupo de presión no coinciden con los intereses sectoriales. En el sector asegurador y con relación a la licitud del aseguramiento de multas y sanciones, UNESPA –la patronal del seguro- ha adoptado una postura favorable a su aseguramiento, transmitiendo de forma global la voz del sector, pero cerca de un 25% de dicho sector no comparte esta postura favorable. En otras ocasiones, el ámbito territorial restringido de una

asociación la limita para la defensa de sus intereses en un ámbito suprarregional, por lo que el uso de una firma de lobby se vuelve imprescindible.

Preguntas de investigación

El estudio de los grupos de presión e interés nos lleva, necesariamente, a plantear muchas preguntas relevantes, relacionadas con los objetivos que persigue esta Tesis. Trataremos de dar respuesta a todas ellas.

Con relación al primero de los objetivos –delimitar los grupos de presión– formularemos las siguientes preguntas:

- a) ¿Qué es un grupo de presión?, ¿cómo se diferencia de otros grupos y figuras?.
- b) ¿Cómo se aborda el estudio de los grupos de interés en la ciencia política?.
- c) ¿Está en crisis la democracia representativa?.
- d) ¿Cómo contribuyen los grupos a la democracia representativa?.
- e) ¿Han crecido los grupos de presión en España desde el inicio de la democracia?.

Respecto al segundo objetivo –análisis de los grupos, estrategias y logros, dimensión– las siguientes cuestiones:

- f) ¿Cuáles son las razones del crecimiento de los think tanks en todo el mundo?.

- g) ¿Quiénes son los destinatarios de los grupos de presión y dónde se presiona?.
- h) ¿Qué nombre se utiliza en la empresa española para referirse a los departamentos encargados de gestionar intereses?.
- i) ¿Cómo se mide y de qué depende la capacidad de influencia de un grupo?.
- j) ¿Cómo se enmarca el interés privado dentro del interés general?.
- k) ¿Cómo se produce la intermediación de intereses entre los grupos y el Estado?.
- l) ¿Cómo delimitar la actividad de los grupos y lobbies con el tráfico de influencias?.
- m) ¿Por qué tienen tan mala imagen?.
- n) ¿Cuál es la dimensión del lobby en España?.

Para el tercer objetivo –conocer los grupos de interés del sector asegurador y su funcionamiento- planteamos las siguientes:

- o) ¿Por qué son importantes los grupos de interés en el sector asegurador?.
- p) ¿Utiliza el sector asegurador estrategias de influencia diferentes a las que usan otros grupos de interés?.
- q) ¿Los grupos de interés del sector asegurador son más o menos activos que otros grupos en otros sectores?.

Para el último objetivo –analizar y proponer un marco legal regulador de la actividad- abordaremos estas preguntas:

- r) ¿Por qué no están regulados los grupos de interés?
- s) ¿Por qué no se ha utilizado la Ley de Transparencia para regularlos?.
- t) ¿Qué piden los lobistas?.
- u) ¿Cómo habrán de regularse legalmente los grupos en un futuro?.

Hipótesis de investigación

Tras las preguntas que nos planteamos en la Tesis como cuestiones a desarrollar, formularemos varias hipótesis –como método científico de la investigación- que den respuesta a las preguntas de la investigación, entendidas no como afirmaciones de hecho sino como explicaciones tentativas, formuladas como proposiciones aceptables que han sido formuladas tras la búsqueda y selección de información y datos, que sirven para responder de forma alternativa a los problemas suscitados.

Hipotetizaré, por tanto, sobre cuestiones actuales del lobby y los grupos de presión e interés con proposiciones acerca de las relaciones entre una o dos variables. Son hipótesis de investigación correlacional y/o causal y se ha procurado que sean concretas y claras. También se han establecido las variables de las hipótesis con verosimilitud y lógica. En ambos casos he huido de formulaciones hipotéticas que no se puedan observar o medir en la realidad o que incluyan aspectos subjetivos, éticos o morales ajenos a la cuestión política.

Dicho esto, vamos a formular las siguientes hipótesis en este Tesis:

- I. Los grupos de interés crecerán en número e intensidad de su actividad por la complejidad de la actual estructura parlamentaria, en la medida en que sean capaces de contribuir a la democracia representativa y enmarcar sus intereses particulares dentro del interés general.
- II. La influencia y eficacia de los grupos de presión aumenta en democracias con partidos políticos debilitados en su imagen social, con gobiernos en minoría y oposición fragmentada.
- III. El sector asegurador, pese a su dimensión, relevancia y contribución a la economía, no desempeña una actividad de influencia acorde a dicho rol.
- IV. La falta de regulación legal del lobby en España contribuye a su falta de transparencia y a su negativa imagen, asociada todavía a la corrupción.
- V. En un futuro a corto se regulará la actividad de lobby como consecuencia de las demandas de *open government* y las exigencias de transparencia. En una década los grupos de interés y de presión tendrán estatutos normativos más amplios y estarán institucionalizados. El actual escenario político es proclive a las iniciativas parlamentarias de regulación.

Metodología

La Tesis que ahora se defiende ha utilizado una doble metodología:

A) De un lado, una primera fase de recopilación y análisis de la información, incluyendo lecturas bibliográficas y de opinión, así como el proceso de realización de entrevistas a responsables políticos y grupos de presión y lobistas profesionales, mediante cuestionarios con guión semiestructurado, que puede verse en el Anexo A.

En este sentido, las entrevistas han sido heterogéneas respecto al perfil de los entrevistados, de alto nivel por las responsabilidades políticas ejercidas o por su conocimiento de la gestión de la influencia. Se han realizado 10 entrevistas, desglosadas en dos entrevistas a académicos, dos a políticos, dos a grandes empresarios, tres a lobistas y una a periodistas. De la experiencia general extraída de todas las entrevistas puede afirmarse que hay casi plena coincidencia en las opiniones y respuestas recibidas, así como en la valoración de ciertas premisas planteadas a los entrevistados, con la excepción de la necesidad de regular, muy clara y acentuada en ciertos políticos y sobre todo en los lobistas y menos necesaria en opinión de otros políticos, ocupados fundamentalmente en actividades de gobierno u oposición parlamentaria.

La importancia de las entrevistas reside en que han aportado una visión real del tema de primera mano, procediendo de personajes que han intervenido de forma directa en cuestiones clave, como la reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados para dar eventual cabida al Registro de grupos de interés (Ignacio Astarloa) o que han defendido o no la publicidad de las agendas

de los políticos, especialmente de cargos como el de Presidente del Gobierno (Enrique Serrano, Jefe de Gabinete del ex Presidente Rodríguez Zapatero) o de académicos que han estudiado de forma pionera y en profundidad el marco jurídico de estos grupos (Rafael Rubio).

Las entrevistas dejan percibir una cierta preocupación en los cargos políticos por la carga u obligaciones que les podrían suponer la regulación de los lobbies, así como el incumplimiento de obligaciones de transparencia. Es común la opinión de que si se regula, debe limitarse al Registro de acceso en sede parlamentaria, y aunque son conscientes respecto a lo limitado de la medida, coinciden en que “se trata de un primer paso”. La aceptación del Registro por los políticos, parece concebirse como un *mal menor* y en todo caso se trasluce la idea de que el Registro genera obligaciones unívocas para los grupos.

Las palabras recurrentemente utilizadas por los entrevistados han sido las de *registro, legitimidad, transparencia e interés público*.

He de admitir que ha sido relativamente fácil acceder a todos los entrevistados, quienes me han recibido rápidamente, con prontitud en la cita sin límite inicial de tiempo y con sorprendente predisposición. Alguna excepción institucional ha habido, ciertamente, pero sin consecuencias para los propósitos de esta Tesis. El capítulo de entrevistas ha sido especialmente importante para documentar la Tesis, tener opiniones directas y de primera mano y, sobre todo, porque proceden de figuras muy relevantes de la política española, del mundo académico, empresarial e institucional (en el Anexo A puede verse la relación de entrevistados, con indicación de sus cargos y responsabilidades y de la fecha de la entrevista). He de destacar las figuras de José Ignacio Astarloa, ex Diputado del Grupo Parlamentario Popular y entonces Presidente del Consejo Consultivo

de la Comunidad de Madrid, cuyo papel protagonista en la reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados ha sido de gran valor. Igualmente ha sido de gran utilidad la aportación de Jose Enrique Serrano, Diputado del Grupo Parlamentario Socialista y Jefe de Gabinete de los dos Presidentes de Gobierno del PSOE, quien conoce con profundidad los entresijos del poder, de la tramitación parlamentaria y de la actuación de los grupos de presión. Me dedicó generosamente un tiempo ingente a hablar del tema.

Además de las entrevistas para la obtención de datos y opiniones, se han realizado 55 llamadas telefónicas a distintas empresas para indagar sobre el nombre que utilizan para referirse al departamento desde el que se gestionan los intereses corporativos con la Administración (ver Anexo B).

Se ha entrevistado también a los CEO's de dos de las más importantes firmas de lobby de España –Llorente & Cuenca y Ketchum- donde me recibieron Joan Navarro y José Ramón Caso, respectivamente, quienes me han ayudado para la elaboración del Capítulo 4.

B) De otro, acceso y consulta a fuentes de información primarias (entrevistas), secundarias (bibliografía) y terciarias (jornadas, eventos, seminarios y otras fuentes en internet). Al no ser siempre fuentes de información pública y no existir legislación ni jurisprudencia al respecto, la información manejada es muy selectiva. Las obras dedicadas al estudio de los lobbies y grupos de presión son escasas en la doctrina española y en algunos casos antiguas. Es cierto que se han publicado algunas monografías desde el año 2012, pero el enfoque de todas ellas es, generalmente, informativo y divulgativo. En este sentido ha sido muy valioso el acceso a la biblioteca del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales del Ministerio de la Presidencia. Como ya hemos

dicho, desde el año 2014 se han publicado trabajos científicos sobre los grupos de interés de gran relevancia (en 2016, los trabajos de Villoria y Molins, entre otros).

Esta Tesis recoge en la bibliografía obras monográficas, artículos y noticias de prensa que se han utilizado para el trabajo de investigación y elaboración de esta Tesis. Incluye tanto obras completas como trabajos de los que se han recogido citas. Dada la falta de un fondo bibliográfico específico suficiente, al menos en español y recientes, salvo las citadas, muchas de las opiniones e ideas se han ido creando a través del cuerpo bibliográfico que constituyen los artículos de opinión, los trabajos doctrinales, las tribunas y editoriales y las reseñas de todo tipo publicadas en la prensa escrita. Por eso, éstas se han recogido también en la bibliografía o se han citado en el texto cuando son relevantes.

Respecto a las citas, para simplificar la lectura de la Tesis y siguiendo los criterios habituales en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid, se han reseñado en el texto las citas y referencias a autores, con indicación del año y página de la publicación, que se encuentra recogida en la bibliografía. Naturalmente, las citas textuales de autores se encuentran debidamente entrecomilladas o identificadas. Cuando la cita corresponde a una declaración realizada durante la entrevista personal, se identifica junto a su autor con las letras ET; cuando han sido declaraciones realizadas en un evento público –desayuno, seminario, jornada- se indica con las letras EV o se identifica directamente el evento en el texto. Por tanto, cuando se cita a una persona (por ej., ASTARLOA), sin indicar la referencia bibliográfica, es que la declaración corresponde a la entrevista o a un acto público o a un debate parlamentario.

Muchas de las entrevistas que se han realizado como base del trabajo empírico han sido hechas a políticos, específicamente Diputados y ex Diputados nacionales de distintos grupos parlamentarios y altos cargos o ex altos cargos del Gobierno que representan una muestra selectiva del arco parlamentario y que se encontraban o estaban en activo en la Legislatura 2011-2015 o con anterioridad.

Todos los que lo han permitido expresamente figuran reseñados en el Anexo correspondiente; quienes no figuran identificados en dicho anexo, pese a haber sido entrevistados, es porque han solicitado de forma expresa confidencialidad en sus declaraciones y anonimato en su cita.

Estructura de la Tesis

La Tesis se estructura en tres partes. La primera analiza, en dos capítulos, la delimitación del grupo de presión con otras figuras afines con las que en ocasiones se le confunde, estableciendo las fronteras entre unos grupos y otros. El Capítulo uno estudia la delimitación, a veces compleja de establecer, entre los grupos de presión y otras figuras similares y afines a éstos. El *alargamiento* del concepto de grupo de presión al que se ha referido SARTORI (1994), permite dar cierta cabida a muchos grupos y organizaciones similares pero que no llegan a constituir grupos de presión política por falta de elementos esenciales. Y como ha indicado URIARTE (2010: 260), este *alargamiento* llega a abarcar tantos fenómenos que deja de tener validez para definir analíticamente un aspecto específico de la realidad política; no todo es grupo de interés.

Aunque aparentemente parece fácil delimitar el grupo de interés como figura específica con otros grupos, no lo es en absoluto si tenemos en cuenta la

dificultad que supone definir adecuadamente la actividad que realizan estos grupos de interés y su alcance. Si tomamos como ejemplo la delimitación entre grupo de presión y movimientos sociales, podría afirmarse apriorísticamente que la organización, el objetivo y las estrategias son tan diferentes entre uno y otro que la distinción surge espontáneamente. Sin embargo, autores como URIARTE (2010: 261), en este concreto comparativo entre grupo de presión y movimientos sociales, destacan que no es clara la distinción entre uno y otro. En ocasiones sí existe una delimitación conceptual o funcional entre una figura concreta y el grupo de presión, pero en otras el deslinde es ciertamente complejo. ¿Un despacho de abogados es sólo una firma profesional de defensa jurídica de posiciones? ¿o la propia actividad jurídica de defensa de intereses constituye un claro ejemplo de lobby?.

En el segundo Capítulo se aborda el estudio de los grupos de interés en las teorías políticas clásicas relacionadas con las democracias representativas contemporáneas, como el corporatismo y el pluralismo y sus posteriores evoluciones. La doctrina se plantea si la democracia representativa está en crisis para explicar el auge de los grupos de interés. Crisis de la democracia o crisis de la representación es el argumento utilizado por RUBIO (2003: 68) para explicar el problema principal en el que encontramos resumida la crisis de la democracia. Superadas las ideas corporatistas de la representación de intereses, el pluralismo parece haberse consagrado como paradigma dominante en la ciencia política.

La segunda parte aborda en tres capítulos el estudio del concepto y características de los grupos de presión. Su origen, la imagen que proyectan, los aspectos positivos y negativos del lobby en las sociedades democráticas y el análisis del interés que defienden son algunas de las cuestiones que se abordan en el Capítulo tres. En el Capítulo cuatro se analizan las estrategias que utilizan

los grupos de presión para lograr sus objetivos, así como los resultados obtenidos. En el Capítulo cinco se estudian grupos de presión específicos vinculados al sector asegurador.

El Capítulo tres se dedica a estudiar de manera específica a los grupos de presión tras haberlos delimitado con otros grupos y figuras afines en el Capítulo uno. El primer aspecto importante en este estudio es el nombre adecuado que debe dársele a los grupos de presión. Indudablemente, *grupo de presión* es un término correcto para la ciencia política y desde una perspectiva academicista es irreprochable. Pero como veremos a lo largo de la Tesis y especialmente en este Capítulo, muchos de los problemas de imagen y percepción social vienen determinados por la referencia a la *presión* e incluso a la *influencia*. De ahí que en el negocio de la influencia y en la actividad de relaciones institucionales, no se utilice el término grupo de presión. Incluso en países como Estados Unidos comienzan a abandonar el término *lobby* por la incapacidad de alejarlo de percepciones sociales vinculadas a la corrupción y los escándalos políticos y económicos.

Este Capítulo aporta una propuesta de definición de la actividad que realizan los grupos de interés, lo cual ha de constituir un punto de partida para el análisis de su alcance que permita superar una de las barreras tradicionales a la hora de abordar la regulación de los grupos de interés: la indefinición de la actividad. Durante el proceso de entrevistas, han sido constantes las referencias en contra de la regulación bajo el argumento de no regular por no saber qué regular.

El lobby, desde una perspectiva ideológica positiva, contribuye a mejorar la calidad legislativa y ello redundará en normas más justas, eficientes y

adecuadas. Tradicionalmente, la doctrina ha incidido en la imagen negativa de los grupos de interés, pero éstos tienen también una dimensión positiva que adecuadamente utilizada y canalizada por el poder político, puede contribuir a satisfacer la demanda de una mayor participación política y a una mejora normativa. Los vaivenes legislativos en materia de educación, por ejemplo, constituyen un ejemplo perfecto de mala gestión de los intereses de los grupos, no solo entre distintos gobiernos en distintas legislaturas sino dentro del mismo gobierno y de la misma legislatura.

La vigencia de las normas es cada vez menor, la necesidad de cambiarlas o ajustarlas (Ley Concursal, Ley de Sociedades de Capital, tasas judiciales, delitos socio-económicos, reforma del Código Penal,...) se sucede sin solución de continuidad, los proyectos de ley se acumulan en el Congreso...; esto nos da una clara idea de cómo la actividad de los grupos de presión se va a intensificar significativamente en los próximos meses y años, como ya estamos viendo con un Parlamento fragmentado y con un Gobierno en minoría que se enfrenta a una legislación negativa o *deslegislación* consistente no en legislar de nuevo o en paralelo sino en derogar lo legislado.

El Capítulo cuatro se centra en analizar los logros y los fracasos de los grupos de interés, partiendo del estudio de las estrategias que se utilizan y las herramientas de que se dispone. También se hace una evaluación de la dimensión del lobby en España tanto en términos de recursos humanos implicados como de inversión que se realiza. En este Capítulo se intenta dar una aproximación a la dimensión del lobby en España, pero hay que advertir que no existe forma adecuada de calcular o estimar razonablemente con precisión de cuánto estamos hablando.

En un país como España en el que se elaboran más de mil leyes anuales a nivel estatal, a las que hay que añadir las correspondientes a las Comunidades Autónomas y la normativa local, parece fácil intuir que la actividad de influencia de los grupos de interés ha de ser, necesariamente, intensa, pero que no toda esa actividad ha de traducirse en logros. JIMENEZ ASENSIO (2016: 37) critica el sistema de producción de leyes y sus resultados finales, remarcando el abuso que se ha hecho de la legislación de excepción que son los decretos-leyes, creyendo que legislar es publicar en el Boletín Oficial del Estado cuantas más leyes mejor.

El Informe *The Global Competitiveness Report 2017* del WEF Davos, sitúa a España, sobre un ranking de 138 países, en la posición 68 en cuanto al favoritismo en la concesión de decisiones gubernamentales y en el 60 respecto a la transparencia en la política gubernamental, frente a las posiciones 17 y 19 respectivamente, en Alemania. Todavía queda un gran camino por recorrer. Respecto a la confianza en los políticos, quedamos situados en la posición número 100.

No siempre la actividad de los grupos de interés tiene resultados positivos. Ahí está el caso del Consejo Empresarial de Competitividad, finalmente disuelto por falta de logros, aunque en su acta de defunción apelen al cumplimiento de sus objetivos como causa de la disolución.

El Capítulo cinco analiza de forma específica los grupos de presión empresariales vinculados al sector asegurador, que recaudó en 2016 un volumen de primas de 63.891 millones de euros, lo que representa un crecimiento del 12.36% respecto al año anterior y cerca del 5.5% del PIB nacional, dando idea de su importancia como sector en la economía española. Se trata de uno de los sectores financieros más regulados y en el que, aunque también ha incidido la

crisis, no se han producido escándalos ni intervenciones en defensa de los intereses de los asegurados. Este sector se ha organizado en tres grandes bloques, representando a la patronal de las compañías aseguradoras (UNESPA), a la asociación de los mediadores y corredores de seguros (ADECOSE) y a los compradores empresariales de seguros (AGERS). Junto a ellos, existen otras instituciones que desarrollan actividades de lobby, aunque en menor medida.

Sin embargo, no todos los actores han querido participar mediante datos o entrevistas en la elaboración de la presente Tesis. Es significativo que no todo el sector parece defender los mismos intereses y de forma evidente se percibe la falta de alineamiento en supuestos concretos como el de la licitud del aseguramiento de multas y sanciones, que se analiza en este Capítulo como caso práctico.

La tercera parte contiene el estudio del marco regulatorio de los grupos de presión, partiendo de los intentos históricos por regularlos en España hasta las más recientes iniciativas tanto en la esfera autonómica como nacional.

El Capítulo seis es uno de los más importantes de esta Tesis por dos motivos: el primero por la falta de regulación legal de los grupos de presión en España, lo cual es fuente generadora de muchas de las *open questions* actuales: mala imagen, percepción social negativa, límites de actuación difusos, no son tenidos en cuenta por los políticos, puertas giratorias...; esta situación de ilegalidad priva a los grupos de interés de una legitimidad y una publicidad de su actividad que las políticas de transparencia demandan cada vez más acusadamente. De esta forma, se mantiene una barrera sospechosa entre la actividad que realizan y la que pueden y no pueden realizar los lobbies en la defensa de los intereses privados.

El segundo motivo es que la negativa voluntad del poder político por regular a los grupos de interés ofrecerá cada vez menos resistencia conforme se extienda el concepto de *open government* y los países legislen progresivamente sobre el tema (SERRANO, ET). La legislatura 2011-2015 en España ha sido probablemente el periodo en el que se han realizado más intentos por legislar a los grupos de interés, aunque finalmente se hayan desaprovechado oportunidades como la ofrecida por la Ley de Transparencia. Es cierto que la situación de crisis económica y de corrupción política han creado un clima favorable a la regulación de los grupos de interés, que aunque no se pueden asociar ni relacionar con ningún caso de corrupción, no deja de subyacer en la percepción colectiva social la idea de que lobby y corrupción son conceptos que caminan en paralelo (VILLORIA, 2016: 409). Existen algunos indicios que apuntan a un cambio de tendencia en términos de regulación del lobby:

- a) Un nuevo escenario político de minorías parlamentarias más abierto y forzado al debate y la negociación.
- b) Nuevas regulaciones concretas que ya han abierto la puerta a una normativa nacional (Cataluña, Castilla La Mancha y CNMC).

La principal propuesta que se formula en este Capítulo de la Tesis es que en todo caso, la regulación del lobby no es ni debe limitarse a un mero registro de lobbistas en la sede de las instituciones; debe concretarse en un verdadero y completo estatuto profesional que abarque varios aspectos, desde el Registro hasta el seguimiento de la inversión externa en campañas electorales. En la Propuesta de Reforma del Reglamento del Congreso presentada por el Grupo Parlamentario Popular en marzo de 2017 para dar cabida a los grupos de interés,

se habla, precisamente, de un *estatuto jurídico de los grupos de interés* aunque realmente se trata más de una regulación más amplia que el mero registro, pero sin constituir un verdadero estatuto profesional de la actividad.

Aportaciones que se realizan

La Tesis aporta como valor, precisamente, la ordenación conceptual del grupo de interés, su delimitación, la visión dual del lobista y del político y la propuesta de criterios para ser tenidos en cuenta en una futura norma reguladora de la actividad que, más pronto que tarde, llegará a España.

Esta Tesis pretende contribuir con un discurso propio a la mejor comprensión de los grupos de interés en España, especialmente frente a su posible regulación legal. Por ello, pueden concretarse en seis las aportaciones que se realizan:

- a) Análisis de las categorías de grupos de interés existentes y diferenciación por objetivo.
- b) Estudio ordenado de la doctrina clásica y moderna sobre grupos de interés, tanto a nivel bibliográfico como de entrevistas personales.
- c) Dimensionamiento del lobby en España en términos de recursos monetarios y humanos dedicados a la actividad, mediante encuestas y entrevistas anónimas.

- d) Estudio de los grupos de interés en el sector asegurador desde la perspectiva empresarial.
- e) Análisis sistemático de los intentos regulatorios habidos en España.
- f) Propuesta de regulación de los grupos de interés sobre la base de un estatuto jurídico del lobby, no limitado al registro de acceso en sede institucional.

Final

A fecha de cierre de esta investigación (final de marzo 2017) se ha conocido –como hemos indicado- la Proposición de Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados para la regulación de los grupos de interés que ha presentado el Grupo Parlamentario Popular (BOCG de 3 de marzo 2017, número 96-1). La propuesta y su contenido se ha reflejado en el apartado 2.3.1 del Capítulo 6, si bien hay que tener en cuenta que aunque supone un avance y una importante novedad, se trata tan solo de una propuesta a día de hoy.

En todo caso, esta propuesta y la que realizó el Grupo Parlamentario Mixto en septiembre de 2016, ponen de manifiesto el resurgir de los grupos de interés como instrumento de la democracia representativa y como desarrollo de la incompleta Ley de Transparencia.

CAPÍTULO 1

GRUPOS DE PRESIÓN: DELIMITACIÓN CON FIGURAS AFINES

Todos los seres humanos, todas las empresas, todos los políticos, los profesionales, los religiosos y la sociedad en general tienen un interés permanente en satisfacer algo. Cuando un interés se satisface, aparece otro; y así sucesivamente. El bebé tiene interés en ser alimentado cuando él quiere, el empleado en que se le suba el salario y se le aumenten los beneficios, la empresa en que se le concedan subvenciones y se reduzcan los impuestos... Cuando el interés no es atendido o no lo es suficientemente a juicio del demandante, se pasa a la *presión*. El bebé llora, el empleado se pone en huelga, la empresa despidе trabajadores...

La *presión* es un concepto intrínseco a las sociedades, a los seres humanos y al ámbito empresarial y laboral. El bebé *presiona* a sus padres para que hagan algo o no le obliguen a hacerlo, mediante el lloro. Los alumnos *presionan* al profesor para salir antes de clase, los escolares a la dirección del centro para que les den refrescos en el comedor del colegio, el patrono *presiona* a sus empleados para aumentar la productividad y reducir los gastos, los sindicatos *presionan* al Gobierno y éste a los ciudadanos vía impuestos. “En todas las épocas de la historia ha existido un deseo de influir en las decisiones de carácter público por parte de los individuos o de los grupos”, apunta LUPICINIO (2014). Ciertamente, el oficio más antiguo del mundo es el de la influencia. La presión y el interés son intrínsecos a la condición humana y el conflicto de

intereses es el ejemplo más claro (PENDÁS, 2014: 21). El deseo de influir en las decisiones de carácter público por parte de los individuos o de los grupos es algo consustancial a la vida pública. En todas las épocas de la historia se ha dado una interacción entre comunidad política e intereses de grupo (ALVAREZ VÉLEZ y DE MONTALVO, 2014: 360).

DUVERGER (1983: 201) apunta que los grupos de interés han existido siempre y los considera por encima de “los partidos políticos, organizaciones propias de un cierto tipo de régimen, en una determinada época de la historia. Por el contrario los grupos de presión se encuentran en todos los regímenes, en todas las épocas”.

Una de las causas de la proliferación de los grupos de interés y del aumento de su actividad, es la profusión legislativa que se produce a todos los niveles. DEL CAMPO (2007: 1) señalaba que “la profundización constante del proceso de descentralización política y administrativa (y, en consecuencia, la asunción de numerosas competencias por parte de las unidades territoriales subnacionales, Comunidades Autónomas y municipios) y a partir de 1986 de un proceso de integración en la Unión Europea, que ha traído como consecuencia una importante europeización de nuestras políticas así como de los intereses y ámbitos donde éstos persiguen consolidarse. Esta creciente complejidad incrementa los intereses y los actores que los defienden, pero también genera una inusual competencia entre éstos, provocando la supervivencia de algunos frente a otros, a veces en mercados que rozan la condición de monopolios”.

Aunque el concepto de presión es intrínseco a las sociedades, la organización de esta presión en la defensa de intereses a través del lobby responde, según JEREZ (1997: 291) a los procesos de industrialización, al reconocimiento del derecho de la libre asociación y a la regulación por vía

parlamentaria de las más diversas actividades económicas. El interés por influir en la política ante una regulación cada vez más compleja y abundante, hace que cualquier grupo de interés se constituya como tal para presionar (“La industria homeopática lanza su grupo de presión”, diario Público, 25 de enero 2011).

Cuando quien tiene un interés legítimo se organiza y establece un objetivo a conseguir con la presión frente a los poderes públicos, podemos afirmar que estamos ante un grupo de presión. En igual sentido ALVAREZ VÉLEZ y DE MONTALVO (2014: 362) consideran que “cuando un grupo utiliza su actividad para influir, presionando en el poder político, debemos hablar más bien de grupo de presión”. Para DEL CAMPO (2016:1) “la característica definitoria de los grupos de presión es que articulan las reivindicaciones y las necesidades de la sociedad y las transmiten al proceso político (...) estos grupos son los encargados de transmitir demandas pragmáticas específicas a los partidos políticos; los partidos agregan estas demandas, las integran en un programa general y consiguen apoyo para ellas, mientras que los Parlamentos y las burocracias las traducen en leyes y políticas y las llevan a la práctica”.

Los grupos de presión forman parte de la política y de la democracia como actores necesarios. RUBIO (2003: 285) considera que “los grupos de presión parlamentarios, en los últimos años, han adquirido un papel esencial dentro de la actividad política de la mayoría de los Estados occidentales”. Añade RUBIO (2003: 291) que los grupos de presión forman parte de la realidad política de nuestro país, habiéndose convertido en interlocutores obligatorios en cualquier proceso legislativo y siendo su influencia sobre cualquier tipo de materia objeto de legislación muy efectiva. Para LACHMANN (2012: 5) “los grupos de interés son parte de las democracias modernas y la actual sociedad industrial ya no se puede imaginar sin ellos”. Y es que ningún Gobierno, aunque

tenga mayoría parlamentaria, puede creer que su actuación política en una legislatura se va a limitar a implementar la hoja de ruta prevista en el programa electoral, ya que habrá vicisitudes económicas y sociales que desviarán dicha ruta del objetivo político del Gobierno. Y tampoco puede un Gobierno pensar que una mayoría absoluta le va a permitir gobernar al margen de los intereses legítimos de los grupos de interés. En ambos casos lo hemos visto y lo estamos viendo. Ciertamente el interés general debe primar en las políticas públicas del Estado, pero sin dejar al margen los intereses privados que contribuyen al bien común. “Toda acción política implica aunar voluntades, conseguir el apoyo de los que tienen los mismos problemas para, entre todos juntos, resolverlos mejor. Formar mayorías es el fundamento de cualquier acción política, lo que no quiere decir que cualquier mayoría formada tenga legitimidad para imponer su voluntad” (RODRIGUEZ BUIL, 2011: 2). El Parlamento es o debería ser el primer interesado en que las normas que se promulguen sean buenas, eficientes, justas y duraderas, lo cual supone la necesidad de asesorarse por expertos en cada materia. Legislar sería abrir el poder legislativo a la participación política de la sociedad. Por ello, el Congreso utiliza la fórmula de la Comisión para llamar, con carácter voluntario y esporádicamente, a quienes considera que pueden aportar opinión, conocimiento, información o experiencia en las materias a regular. ¿Pero es suficiente?.

Esta es una forma de dar audiencia a la sociedad civil y a los grupos de interés, pero no es lo mismo que recibir a los grupos de interés para escuchar sus propuestas; no es lo mismo llamar que ser llamado; no es lo mismo dar una opinión sobre un tema o conjunto de temas que transmitir un interés particular; no es lo mismo opinar sin tener interés directo o concreto en el asunto que ser parte interesada. “Es la misma democracia la que requiere que las organizaciones les cuenten su punto de vista a los miembros del Parlamento, informándoles

sobre cuáles son sus opiniones o ideas para poder gestionar su tarea legislativa de la forma más apropiada” (ROTONDO 2014: 189). Para RUBIO (2003: 285), “la presencia de los grupos de presión en la elaboración de las normas, la eficacia con la que realizan su misión y las grandes cantidades económicas que se mueven a su alrededor los configura como actores políticos profundamente insertados en el sistema político”. En este sentido, la CNMC, a través de la Resolución de su Presidente por la que se crea el Registro de Grupos de Interés de la Comisión, afirma que “la intervención de la sociedad civil a través de los grupos de interés es útil para el eficaz funcionamiento de la Comisión (...) cualquier ciudadano puede conocer en qué medida sus actuaciones contribuyen a modificar o conformar nuestra decisiones”.

Esta contribución del lobby al sistema democrático fue reiterada por RUBIO (EV) durante la Jornada “Public Affairs y Asociaciones” celebrada en Madrid el 14 de diciembre de 2016 organizada por Multinacionales por Marca España: “la participación política es lobby, es apoyo social”, apuntando a renglón seguido que “el gran problema del lobby es la desigualdad dados los diferentes recursos de unos y otros, lo cual se soluciona con el asociacionismo”. Se refería RUBIO a la defensa del asociacionismo para ejercer el lobby con el argumento de los desiguales resultados que podrían obtener las empresas en términos de influencia según los recursos que asignaran a esta actividad, siendo muy diferentes los existentes en las grandes empresas respecto de las pymes.

El Estado y las Administraciones Públicas son los encargados de actuar y velar en sus decisiones por el interés general, también denominado interés público o bien común, concepto en todo caso abstracto y difuso, que puede definirse como el que corresponde a la comunidad en su conjunto que debe ser aplicado en beneficio común. El Estado satisface el interés general a través de

los servicios públicos. Así entendido, es fácil intuir que ningún interés privado que se oponga al interés general podrá prosperar frente a sus demandas legislativas. En este sentido se pronuncia LACHMANN (2012: 7), para quien “los intereses de la mayoría de los ciudadanos, dotada de menos poder, se deben proteger en contra de las influencias perjudiciales de los grupos de interés”. Considera este autor que “la excesiva influencia de los grupos de interés en nuestra sociedad moderna puede llevar a que el Estado se degrade a una agencia de redistribución y su función como instancia de orden se dañe cada vez más” (2012: 7). Aunque el interés público debe presidir toda política pública, es impensable que no se tengan en cuenta las confluencias con los intereses privados.

Cuando el interés es de titularidad pública, las dificultades para la totalidad o una gran mayoría de los ciudadanos se constituyan en grupo de interés hace inviable la defensa de sus intereses. De ahí que sean los Gobiernos los que asuman esa defensa colectiva en defensa del interés común de los ciudadanos. Así encontramos en España el lobby realizado por el Gobierno español ante Estrasburgo en defensa de la aplicación de la doctrina Parot (El Confidencial, 21 de octubre 2013, “Posada y García Escudero hicieron lobby a favor de la doctrina Parot ante Estrasburgo”). Este lobby es un claro ejemplo de la presión que realiza el poder legislativo y ejecutivo sobre el poder judicial en un ámbito supranacional. Por eso una de las primeras conclusiones que se alcanza al estudiar el papel de los grupos de presión, es que éstos constituyen un poder fáctico capaz de afectar a los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. Incluso entre estos poderes puede darse la presión nacional y supranacional.

El lobby español en contra de la derogación de la doctrina Parot por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos pone de relieve varias cuestiones respecto a los grupos de presión:

- a) El Gobierno puede hacer lobby en interés propio o del colectivo de ciudadanos en defensa del interés general.
- b) El propio poder legislativo puede presionar al poder judicial.
- c) El grupo de presión nacional presiona a un grupo de poder supranacional.
- d) El lobby puede no ser activo (tendente a conseguir una regulación legal) sino pasivo o defensivo, consistente en no derogar o cambiar un criterio jurisprudencial (FRANCÉS, 2013: 38).
- e) Afecta al Gobierno porque modifica su política penitenciaria y sus criterios judiciales, no pudiendo sancionar penalmente conductas terroristas con penas más elevadas. Le afecta por las excarcelaciones anticipadas y el pago de indemnizaciones por daños morales.
- f) Afecta a la sociedad (interés general) que ve excarcelados a presos terroristas y ordinarios antes del plazo de condena aplicado por los tribunales, con afecciones morales en la ciudadanía.

También hizo lobby el propio Presidente del Gobierno cuando intentó frenar los planes secesionistas del entonces Presidente de Cataluña (“Rajoy hace

lobby para frenar a Más”, El Mundo, 20 de septiembre 2012), aunque sin éxito, ya que el 9 de noviembre de 2014 se celebró, de manera heterogénea, la consulta a los ciudadanos convocada por el Gobierno autonómico catalán, al margen de las consecuencias jurídicas penales que estamos viendo en el Tribunal Supremo (marzo 2017) para los implicados.

Otro caso que encaja dentro del capítulo de grupos de presión procedentes de poderes institucionales y gobiernos lo constituye la trama de espionaje americana a los gobiernos europeos (julio-octubre 2013). La Unión Europea quiere proteger los datos de sus ciudadanos de cualquier injerencia informática de terceros, a la vista de las capacidades y recursos que algunos países tienen y de los riesgos derivados de escándalos como Wikileaks, para lo cual pretende elaborar una nueva normativa europea al respecto, más dura y protectora de los ciudadanos. Así, el diario El País, en su sección Internacional de 21 de julio 2013, daba cuenta de que “EEUU presiona en la sombra para frenar la normativa de privacidad europea”, hablando de “batalla incruenta entre EEUU y la Unión Europea”. El diario considera que “es la mayor campaña de lobby que se recuerda en Bruselas, ya que EEUU considera que la nueva regulación europea de protección de datos podría dañar sus intereses”. La vicepresidenta de la Comisión Europea, Vivianne Reding, declaró públicamente que “nunca había visto un lobby tan potente”. El periódico añadía que “la gestación del paquete de protección de datos es la historia de una presión soterrada que ha revolucionado los usos habituales del lobby en Bruselas”. La presión norteamericana no fue aceptada por París, que amenazó con paralizar acuerdos de libre comercio e impidió que el avión del Presidente boliviano sobrevolara espacio aéreo francés por creer que el espía Edward Snowden viajaba a bordo. “La victoria del lobby puede traducirse en la inacción: si el

Consejo y el Parlamento no se apresuran, la normativa quedara pospuesta hasta después de las elecciones europeas en mayo de 2014”, concluía la noticia.

También en este caso se observa como el Gobierno de los EEUU se constituye como grupo de presión para actuar frente a otro poder supranacional.

Un último ejemplo de lobby de organizaciones supranacionales lo encontramos en la noticia del diario El Economista de 8 de septiembre 2013: “Así funcionó el lobby europeo que perjudicó la elección de Madrid 2020”. La noticia relata que un lobby de países europeos presionó al Comité Olímpico Internacional para que Madrid no albergara los Juegos Olímpicos de 2020, con éxito, tal como ya sabemos.

Atendiendo a intereses privados, la política legislativa responde a la presión que se realiza sobre los legisladores o prelegisladores para que atiendan las demandas de los grupos de interés para obtener un beneficio. Dentro de la regulación a favor de los intereses privados se encuentran medidas como la concesión de licencias, permisos, y adjudicaciones; en la *desregulación* se incluyen medidas como la privatización, la liberalización, las facilidades dadas para la creación de empresas y, en general, el levantamiento de reglas, cargas y obligaciones.

La doctrina, con MOLINS al frente, considera que en las democracias modernas los grupos de interés son también actores políticos, llegando incluso algunos autores como BENTLEY (1908) a sostener que los grupos son la parte más importante de la democracia. En la doctrina alemana se les ha denominado “quinto poder” (PAIER, 2012: 41). El grupo de presión –los *Interessenvertretung* de la doctrina alemana, aunque su traducción exacta sería la

de *representación de intereses*- tiene su previo antecedente en el grupo de interés –no es necesaria esta previa existencia- aunque un grupo de presión busca un interés peticionando, principalmente, a la clase política.

Los grupos de presión ejercen influencia en el poder legislativo y ejecutivo, al buscar que éste legisle en determinado sentido, mucho más fácil de conseguir cuando el Parlamento tiene mayoría absoluta de un partido político, como ha ocurrido en diversas ocasiones en España con el PP y el PSOE en alternancias temporales. El amplio margen de acción de la política es la causa para el éxito del lobbying (LACHMANN, 2012: 7), si bien los lobistas pueden provocar que se aminore la importancia de los parlamentos a favor del poder ejecutivo (2012: 6). Es lícito y necesario para el proceso de toma de decisiones. En idéntico sentido se ha pronunciado la CNMC (ver Capítulo 6, apartado 2.2.5.) al reconocer que la Comisión “mantiene, en el ejercicio de sus funciones, contacto con un amplio abanico de grupos y organizaciones que representan intereses concretos; se trata de una actividad legítima y necesaria en el proceso de toma de decisiones para canalizar la intervención de la sociedad civil y garantizar que una regulación económica eficiente responda a las necesidades reales de los ciudadanos”.

De forma indirecta y a través del poder legislativo y ejecutivo, los grupos ejercen su presión en el poder judicial al orientar la elección de magistrados de los dos altos tribunales –Constitucional y Supremo- y del órgano de control de los jueces –el Consejo General del Poder Judicial-. En ocasiones, los grupos de interés ejercen la presión de forma directa sobre el poder judicial: “Una empresa energética del Ibex, con mucha mano en la Audiencia Nacional”, era el titular con el que el diario El Confidencial de 14 de enero 2015 informaba de que la cotizada había recibido información anticipada de la demanda que se le había

presentado en la Audiencia por incumplimiento contractual. El diario hablaba de un topo en la sede judicial que informó a la empresa del IBEX de la presentación de la demanda, dándole la oportunidad de oponerse a la misma antes incluso de que se le notificara. Naturalmente, este tipo de presión no es normal y menos aún admisible, encajando para quien filtró la información en conductas penalmente tipificadas.

La conclusión que busca este Capítulo es demostrar que los grupos de presión tienen carta de naturaleza propia, que les diferencia de otras figuras y grupos con los que puede confluir, aunque se confundan terminológicamente. El objetivo del grupo de presión es hacer lobby, bien directamente, bien a través de intermediarios, entendiendo que el grupo realiza lobby por cuenta propia y en interés propio, mientras que el lobby ejercido profesionalmente a través de terceros que actúan por cuenta ajena y en interés ajeno, es lobby en sentido estricto.

Etimológicamente la voz *lobby* proviene del inglés, traducida por *entrada*, sala de espera o *recepción* de un edificio, generalmente grande. En los hoteles es el hall de entrada. A su vez, lobby proviene de la voz latina *lobia*, que significa pórtico, cubierta, sombra de un árbol, para referirse a un lugar por el que se entra y se está protegido a la espera de algo. El diccionario de la Real Academia nos da dos acepciones del término lobby, siendo el segundo coincidente con su origen etimológico: “vestíbulo de un hotel y de otros establecimientos como cines, teatros, restaurantes, especialmente cuando son grandes”. Pero el diccionario nos da también otra acepción, definida en primer lugar y que hoy es de uso preferente: “grupo de personas influyentes, organizado para presionar en favor de determinados intereses”. Otros diccionarios como el

Word Reference son más precisos: “grupo de presión formado por personas con gran influencia y poder, sobre todo político o económico”.

Al unir ambas acepciones, lugar y actividad, nos remontamos al origen político de la voz *lobby*. La doctrina no se pone de acuerdo sobre el origen inglés o americano del término, aunque los cronistas parecen coincidir en que fue en Reino Unido, en 1930, cuando se utilizó por primera vez la palabra para referirse a los pasillos del Parlamento en los que los grupos de presión discutían con los parlamentarios.

Sin embargo, se registra y utiliza como referente político en Estados Unidos, aunque tampoco en este caso la opinión es unánime. Se dice que el lobby nace como actividad política el hall del hotel The Willard, en Washington DC, en el que se alojaba el presidente americano tras la Guerra de Secesión, durante la cual la Casa Blanca fue incendiada. Si esto es así, el presidente tuvo que ser Madison, cuarto presidente americano, durante cuyo mandato se desarrolló, de 1812 a 1815, la guerra anglo-americana. El incendio de la Casa Blanca explicaría que el presidente acudiera con frecuencia al Hotel, aunque en esa época tenía otro nombre. Si admitimos que fue con Madison con quien se inicia el lobby, el origen americano sería claramente anterior, ya que dataría de 1814, antes del año 1830 en que se utiliza por primera vez en el Reino Unido. Otros creen que fue durante el mandato de Pierce, presidente americano de 1853 a 1857, alojado en el Willard (el Hotel toma ese nombre por primera vez en 1853) cuando los grupos se reunían con el presidente en el lobby del hotel. Pero parece ser mayoría la idea de que fue con Ulysses S. Grant como presidente de 1869 a 1877, cuando los grupos se reúnen en el lobby del hotel al que el éste acudía, según dicen, porque no le estaba permitido fumar puros en la Casa Blanca y la proximidad del The Willard le daba la oportunidad de hacerlo y de

debatir políticamente con los allí congregados (FRANCÉS, 2013: 75). Esta anécdota, no por conocida deja de sorprender por la confusión respecto a la datación americana del uso de la palabra. En cualquier caso FRANCÉS apunta que los representantes de los distintos intereses particulares, “pronto comprendieron que estas gestiones informales con el presidente en el lobby del hotel eran mucho más productivas para sus intereses que todas las actividades realizadas por los canales administrativos”.

Bastantes años después, el presidente Donald Trump anunció el 22 de noviembre de 2016 que “los altos cargos de la Administración no podrán hacer lobby durante los cinco años posteriores a su cese”. Estas declaraciones se enmarcan en el contexto político de la contienda electoral norteamericana, durante la cual Trump se mostró muy crítico con lo que denominó “las cloacas de Washington”.

Sea como fuere, la voz *lobby* pasa de designar un espacio en un establecimiento hotelero a describir la actividad ejercida por determinados grupos para defender intereses privados. Estos grupos tienen distintos nombres según la actividad que realizan y el objetivo que persiguen, lo que en ocasiones incita a confundirlos o a equipararlos. Así, LACHMANN (2012: 5) apunta que los grupos de interés también se conocen bajo el término de grupos de presión. Una vez más, la doctrina, el pragmatismo y la imagen tienden a equiparar los conceptos de *presión* e *interés* en un camino sin retorno.

No todo sistema de asociacionismo constituye, en términos políticos, un grupo de presión. Existen varios grupos y términos con los que el grupo de presión podría coincidir. Sin embargo, en todos ellos existen características delimitadoras. Todos estos grupos y figuras tratan de influir, de un modo u otro,

aunque no sean exactamente grupos de presión en sentido estricto, pero compartiendo un cierto objetivo con éstos. En todo caso, su existencia y extensión revelan la realidad de un amplio grupo de figuras que desean intervenir en la política. Incluso la doctrina utiliza diversos criterios para calificar directamente como grupo de presión a un grupo. Así, RUBIO (2003: 172) admite que el espectro de figuras que podrían delimitarse con el grupo de presión es muy amplio y que incluso dentro del propio concepto pueden encajar muchas figuras, poniendo como ejemplo los casos de las ONG's, asociaciones profesionales, clubes, multinacionales y medios de comunicación. Sobre estos últimos, admite este autor que “no es sencillo realizar esta distinción, siempre y cuando los medios hace tiempo que dejaron de ser medios y se han convertido en aglutinadores de una serie de intereses económicos, industriales y sociales”. Frente a la denominación que DUVERGER (1979: 383) da a los medios de comunicación de “seudogrupos de presión”, RUBIO los denomina “macrogrupos de presión”. FRANCÉS (2013: 132) parece coincidir en la denominación.

Aunque son varias las figuras con las que pueden establecerse delimitaciones respecto a los grupos de presión, como los *caucus* o los PAC en EEUU (RUBIO: 2003), hemos optado por limitar la comparativa a algunos de los grupos y figuras más relevantes cuyas posiciones y actividades se aproximan más a los grupos de interés: movimientos sociales, partidos políticos, grupos de opinión, de interés y de poder, stakeholders, think tanks, departamentos de relaciones institucionales y asuntos públicos, servicios de estudios y firmas jurídicas. Con alguna de estas figuras puede establecerse una clara delimitación, pero otras son o pueden ser, directamente, un grupo de presión. No debemos considerar grupo de presión a los departamentos de comunicación (por mucho que la relación entre el lobby y la comunicación sea muy estrecha), la dirección comercial o la de marketing ni las relaciones institucionales cuando su objetivo

se relaciona únicamente con la atención y el servicio a clientes o la figura del CEO (Chief Executive Officer). Tampoco deben ser considerados grupos de presión los medios de comunicación, por más que su actividad influya directamente en ciudadanos y políticos e incluso en el supuesto de que el medio de comunicación sea propiedad de un grupo u organización privada con determinados intereses económicos, religiosos o sociales.

Hemos de excluir del estudio a determinados grupos de presión, como los sindicatos, porque aunque se relacionan con la empresa, su objetivo primordial no está vinculado a la misma, sino a los trabajadores. Algunos autores como RUBIO (2003) los incluyen como figura a delimitar con el grupo de presión, porque su análisis no se limita al ámbito empresarial. En todo caso, es una cuestión de delimitación de la investigación.

1. Movimientos sociales

Se han definido los movimientos sociales como las agrupaciones no formales de individuos dedicados a reivindicar cuestiones socio-políticas con la finalidad de conseguir un cambio social. Es una forma de participación ciudadana que se remonta a las reivindicaciones sociales y laborales que se gestan en el siglo XIX. Como estructuras de cambio social que son, surgen como consecuencia de distintas crisis sociales con distintas orientaciones ideológicas. El término “movimiento social” fue utilizado por VON STEIN en 1846, quien lo entiende como “una aspiración de sectores o clases sociales de lograr influencia sobre el Estado, debido a las desigualdades en la economía”.

OFFE (1988) apunta cuáles son las características de los movimientos sociales, señalando las siguientes:

- a) Informalidad
- b) Estructuras igualitarias
- c) Ausencia o debilidad de las jerarquías
- d) Uso de métodos no convencionales
- e) Presencia física de grandes masas de gente
- f) No practican la negociación política
- g) Auto identificación de los participantes con códigos no estandarizados política, social o económicamente.

Los movimientos sociales no suelen culminar en la constitución o integración en un partido político, aunque hay llamativos casos en sentido contrario; su labor se basa en presionar al poder político mediante reivindicaciones concretas o en crear alternativas, aunque nada impide que de su evolución o de su seno nazca posteriormente un partido político. Este ha sido el caso de Podemos, partido político que se creó dos meses antes de las Elecciones Europeas de 2014 y que fue respaldado con más de 1.250.000 votos, obteniendo 5 escaños en el Parlamento Europeo, gracias, entre otros factores, al enfoque de su campaña y a su intensa actividad en las redes sociales y medios de comunicación. Su origen fue el movimiento ciudadano Podemos y el germen inicial fue el movimiento 15-M. Estas alternativas o reivindicaciones se convierten en su principal identidad, sin tener que llegar a plasmar un ideario completo. Como genéricos, existen muchos movimientos sociales, como el obrero, estudiantil, feminista, antiglobalización, ecologista, etc. En realidad, el movimiento social así entendido es más una forma de protesta social que de presión política.

Como agrupación colectiva que quiere manifestar o defender un interés o transmitir una queja, el movimiento social se diferencia muy significativamente del grupo de presión en varios aspectos. El movimiento social es, necesariamente, una agrupación de personas físicas, nunca de personas jurídicas. Surge de modo espontáneo, inmediato, como respuesta a una invitación de un líder organizador, a través de redes sociales fundamentalmente. Los convocados son innominados y heterogéneos. No hay una organización jerárquica ni una estructura estable en sus mandos, no es permanente ni recurrente (cada movimiento social responde a un interés o, dicho de otro modo, para cada interés a defender se organiza un movimiento social diferente y una nueva convocatoria) y su objetivo es llamar la atención sobre hechos o situaciones sociales de índole económica para concienciar a la clase política a tomar medidas. En ocasiones se mezclan intereses distintos a los del objeto de la convocatoria (por la heterogeneidad de los convocados) y a veces se utilizan medios ilícitos, como la ocupación de espacios públicos, el incumplimiento de horarios, la alteración del orden público o la falta de autorización administrativa para realizar la manifestación pública.

Aunque el objetivo del movimiento social es en última instancia que el poder político tome medidas directamente o a través de la presión de partidos políticos de la oposición que simpatizan con sus ideas, no existen medios, ni recursos ni organización suficiente en el movimiento social para ejercer el control del resultado de su demanda, ni pueden actuar si sus reivindicaciones no son escuchadas. URIARTE (2010: 259) considera que si bien la diferenciación de los grupos de interés y de los movimientos sociales respecto a los partidos políticos y su relevancia misma en la política están muy claras, no ocurre lo mismo con la delimitación de cada uno de estos conceptos y con la definición de

lo que es un grupo de interés y lo que es un movimiento social, a su juicio porque en muchas ocasiones –entre otras causas- se incluye a los movimientos sociales dentro del concepto más general de grupo de interés, aunque admite que el concepto de grupo de interés pierde sentido si se incluyen en su seno las movilizaciones puntuales. La manifestación de intereses sociales, propia de los movimientos sociales, no es un elemento caracterizador de los grupos de interés.

Los movimientos sociales tienen por finalidad cuestionar decisiones y situaciones políticas, económicas y sociales hacia organismos e instituciones de poder en la sociedad. No buscan el poder ni imponerlo, sino transformarlo, utilizando para ello herramientas de gran difusión, como las redes sociales, internet o las reuniones multitudinarias. Para MARTI (2004), los movimientos sociales se incluyen en la categoría de actores políticos colectivos (...) “porque aunque mantienen diferencias con los grupos de presión o interés, comparten con ellos una relativa estabilidad organizativa, unos objetivos, ideas e intereses entre sus miembros, una línea de actuación coordinada y organizada y la voluntad de intervenir en la política (...) y se distinguen de los grupos de presión en su débil estructuración orgánica, su discurso temático o transversal, su ámbito preferencial de intervención, una orientación conflictiva hacia el poder y unos recursos simbólicos”. También URIARTE (2010: 268) considera que los movimientos sociales son grupos sociales, pero no se pueden incluir dentro de los grupos de interés, ni por las características organizativas, ni por los objetivos que persiguen ni por las modalidades de participación.

2. Partidos políticos

Recuerdan REVUELTA y VILLORIA (2016: 429) que los partidos políticos son el principal exponente de la democracia representativa, lo que les

dota de un protagonismo especial en la actividad de influencia, pues son un instrumento esencial para la participación política porque expresan el pluralismo político y contribuyen a la formación de la voluntad popular.

En los sistemas democráticos, pluralistas y competitivos, los partidos políticos son entidades estables y permanentes, de interés público, con una ideología y un programa de gobierno determinado, jurídicamente sujetos a sus propias leyes (Ley Orgánica 6/2002 de Partidos Políticos y Ley Orgánica 5/2012 sobre Financiación de los Partidos Políticos) y a otras normas que les afectan, como la Ley de Transparencia. Su finalidad es promover la participación ciudadana en la democracia representativa y alcanzar el control del Gobierno, dirigiendo la política legislativa. Para URIARTE (2010: 259) los partidos políticos “representan la política en toda la extensión de este concepto, porque por un lado, aspiran no solo a influir, sino a ocupar la institución central del poder político, el Estado, y además aspiran a ofrecer un proyecto y unas soluciones para el conjunto de la organización política de la sociedad”. Junto a los partidos políticos, URIARTE sitúa a los grupos de interés y a los movimientos sociales como actores de la política. Al abordar el estudio de los partidos políticos, considera BADIA (1977: 11) que es fundamental no confundir los grupos políticos con los grupos de presión. Los partidos políticos constituyen el eje de la representación y participación de los ciudadanos en la democracia y DEL CAMPO (2016: 1) considera que son “los actores más relevantes para comprender el desarrollo, estabilidad y cambio al interior de un sistema político”. Son actores políticos constitucionalmente privilegiados.

Para Transparencia Internacional los partidos políticos se han consolidado como actores en la definición de las políticas públicas y de las relaciones de poder, hasta el punto de que hoy son difícilmente separables del

propio Estado, del que reciben parte de su financiación. Este aspecto es una de las diferencias más llamativas entre los partidos políticos españoles y los americanos, que casi no reciben ayuda pública, dependiendo económicamente en gran medida del sector privado, tanto para su supervivencia como para la financiación de sus campañas electorales. Esto hace que la receptividad de los políticos a la influencia de los grupos de interés sea muy elevada.

Sobre la importancia de los partidos políticos como actores de la política, afirmaba KELSEN (1977: 35) que no podía entenderse la democracia sin ellos. Los partidos son la base y la estructura de las democracias modernas. Son grupos de poder que buscan, precisamente, instalarse en el poder y detentarlo para gobernar o al menos participar en el proceso de toma de decisiones legislativas; el fin último de un partido es ganar las elecciones que le lleven al gobierno de la Nación. No buscan influir en el poder sino el poder mismo, lo que les diferencia de los grupos de presión. Son los grupos de presión los que ejercen presión sobre los partidos políticos, especialmente sobre el partido del Gobierno, para influir en la acción de gobierno y en las consecuencias legislativas de dicha acción. Estos son los partidos que DUVERGER (1983) denominaba originariamente *partidos de creación externa* y que posteriormente, con el desarrollo de las democracias, se denominaron *partidos de masas*, cuyos orígenes se remontan al siglo XIX como consecuencia de la democracia representativa y el sufragio universal. Para PAOLI (2010: 167) los partidos políticos son los principales instrumentos para gestionar la integración de los órganos de representación.

Los partidos políticos son grupos de poder situados en un estadio posterior al grupo de presión. Cuando el grupo de presión quiere ir más allá en sus demandas, se convierte en un grupo de poder mediante la constitución o integración en un partido político. La diferencia fundamental entre el grupo de

presión y el partido político, como hemos dicho, es que el primero trata de influir en el poder (sujeto activo) y el segundo es el propio poder (sujeto pasivo). Para ALVAREZ VÉLEZ y DE MONTALVO (2014: 361), en el partido coexisten diferentes intereses, siendo, además, común que los partidos pretendan acoger en su seno, sobre todo los grandes partidos nacionales, varios intereses distintos.

El partido político puede ser titular o estar vinculado con un think tank (como por ej. la relación entre FAES y el Partido Popular o entre la Fundación IDEAS y el PSOE) pero la relación con el grupo de presión proviene de la influencia que el grupo busca sobre el partido.

Si los grupos de presión tienen una imagen deteriorada dada su falta de transparencia, en el periodo actual los partidos políticos tienen peor imagen hasta el punto de que éstos y la clase política en general constituyen una de las principales preocupaciones para los ciudadanos, según los datos del INE, principalmente como consecuencia de los casos de corrupción, financiación ilegal y falta de voluntad en contribuir a la reducción de la estructura de la Administración y contención del gasto público. Fue muy revelador y significativo el titular del diario El Mundo en su edición del domingo 10 de noviembre 2013: “Los partidos políticos tienen colocados a 145.000 españoles”. Por su parte, el diario El País publicaba el 2 de junio de 2014 una noticia titulada “Los ciudadanos cuestionan el funcionamiento de los partidos”, reflejando que el 93% de los ciudadanos consideraba que se debían introducir cambios profundos en las estructuras y funcionamiento de los partidos políticos. La noticia venía a raíz del resultado electoral de las Elecciones del 25-M en las que irrumpió con 5 eurodiputados el partido Podemos, que supuso un toque de atención para el sistema tradicional de bipartidismo, lo que podría constituir el fin, o al menos un cambio relevante, en los partidos de masas, tal como ahora se debate.

NAVARRO (El País, 7 de noviembre 2013, pág. 29) publicaba un artículo titulado ¿Ha muerto el Partido? en el que ponía de relieve “que las viejas organizaciones centralizadas necesitan transformarse en estructuras vivas y flexibles, capaces de imprimir dinamismo a una política que puede morir de ineficacia porque ya no responde a los electores”. Pero los partidos políticos no solo no han muerto, sino que se han desarrollado hasta estar en todas partes (ASTARLOA, EV). La actividad de los partidos políticos en el siglo XXI como canalizadores de los intereses de los ciudadanos se ha intensificado notablemente para evitar perder su hegemonía y representatividad.

3. Grupos de opinión

Los grupos de opinión constituyen el primer nivel en cuanto a organización colectiva para instrumentar la participación política de los ciudadanos. Estos grupos surgen de la propia opinión pública, organizándose en torno a un número de individuos y a uno o varios temas comunes. Los grupos de opinión nacen con la vocación de crear y divulgar opinión cualificada sobre temas relevantes, en el ámbito en el que se circunscriben, con la intención de que sea utilizada por otros (grupos de interés, grupos de presión, partidos políticos) en la toma de decisiones. Son creadores de liderazgo de opinión en el área que abordan (temas económicos, sociales, culturales y políticos). En sentido abstracto, el grupo de opinión se sitúa entre el poder político y los ciudadanos. Tienen una opinión cualificada, representativa y con iniciativa. No se integran en partidos políticos, configurándose como poderes fácticos o *shadowpowers* precisamente por ser aglutinadores de la opinión pública. Su objetivo es manifestar juicios públicos sobre intereses colectivos.

Los grupos de opinión se remontan al siglo XVIII gracias al derecho de libertad de expresión y al eco que sus pretensiones tienen en los medios de comunicación, que les da difusión y relevancia. Son un sujeto plural, integrado por un número indeterminado e innominado de personas que interactúan y que se sitúan entre la sociedad y el poder político. No se integran en partidos políticos sino alrededor de una opinión o posición común respecto a una o varias cuestiones. Son, por tanto, sujetos activos de la opinión pública que manifiestan públicamente y de diversas formas su opinión sobre cuestiones sociales, políticas y económicas.

Son poderes de hecho con límites difusos, que expresan juicios públicos sobre intereses colectivos del grupo. En realidad hay tantos grupos de opinión como temas se quieran abrir en torno a un debate, aunque muchos de ellos escapan del componente político (cultura, sociedad, medioambiente, deporte...). Se pronuncian en función de los conocimientos técnicos, científicos, económicos, sociales y culturales de los miembros que en cada momento integran el grupo y tratan de enviar mensajes a los políticos, de los que quieren llamar su atención, pero sin querer influir en los mismos. La falta de permanencia y estructura les limita su capacidad de influencia, algo que en todo caso no buscan directamente.

No buscan el poder ni responden a una estructura grupal organizada, salvo cuando se constituyen privadamente (europeg.com). Su evolución natural es hacia el grupo de interés, pero ello supone que pueden dejar de representar a la opinión pública por cuanto el interés defendido puede no ser ya representativo del interés general de la opinión pública.

Su reconocimiento y tratamiento es muy escaso en la doctrina política tanto española como foránea. RUBIO (2003: 164) ni siquiera los menciona a la hora de delimitarlos con el grupo de presión, como tampoco FRANCÉS (2013).

4. Grupos de interés

El grupo de interés debe ser entendido en su acepción política, diferenciándose de los grupos de interés de las empresas o *stakeholders* al que nos referiremos más adelante.

No hay una definición unánime y general de lo que es un grupo de interés más allá del concepto formulado por la doctrina política. Se puede encontrar una aproximación conceptual en la Ley 19/2014 de Transparencia de Cataluña que los ha definido legalmente como “personas físicas o jurídicas de carácter privado que realizan actuaciones de participación activa en políticas públicas o en procesos de toma de decisiones en Cataluña con la finalidad de influir en la orientación de dichas políticas en defensa de un interés propio o de terceros o de un interés general”.

En realidad, el concepto de grupo de interés es un genérico que sirve para designar a todo grupo que defiende el interés al que representan, ante los poderes públicos, de una u otra forma. El concepto *grupo de interés* es un término omnicomprendivo que da cabida tanto al grupo de interés en sentido estricto como al grupo de presión (DEL CAMPO, 1995: 2). Para JEREZ (1997: 298) según quede circunscrita la actividad a un ámbito no político o político puede hablarse de grupo de interés o de presión. Añaden ALVAREZ VÉLEZ y DE MONTALVO (2014: 362) que “el término *grupo de interés* es rechazado generalmente, pues conlleva una connotación negativa, y en cierta medida con

un aspecto lucrativo”.

Describe DEL CAMPO (2016: 1) cómo la primera literatura académica española de finales de los ochenta, relativa a los grupos de interés, era muy escasa, decantándose los autores por el estudio de los entonces y ahora predominantes partidos políticos y relegando a los grupos de interés y de presión a un segundo plano, a “meros comparsas (necesarios en todo caso) para alcanzar ciertos objetivos económicos y sociales”. “Sin embargo - añade DEL CAMPO- la realidad social superó en mucho las expectativas de los académicos, puesto que la puesta en marcha de procesos de intermediación de estos intereses permitieron a la joven democracia española sentar las bases de un nuevo modelo corporatista que estableció las reglas y los instrumentos de un dialogo social que persistiría a lo largo del tiempo, con cierta autonomía de los ciclos económicos”.

Un grupo de interés es un grupo de personas que se organizan en torno a un interés común, con la intención de defender de forma colectiva ese interés. El interés del grupo conlleva el deseo de exteriorizarlo y hacerlo público, incluso en los casos en los que no se le pida opinión. En los grupos de interés pueden concurrir diferentes posiciones políticas o económicas, pero el interés común es el lazo de unión, apuntan ALVAREZ VÉLEZ y DE MONTALVO (2014: 361).

Su intervención política es externa a la propia política, es indirecta, pero conocida. No buscan el poder, sino influir en él. El grupo de interés, a diferencia del partido político, no aspira a alcanzar el poder político, sino que su pretensión es tan sólo la de influir en el proceso de toma de decisiones políticas (MALCOLMSON y MYERS, 2012: 196). Su característica más significativa es que busca la materialización de sus intereses a través del ejercicio de actividades profesionales propias de su objeto social o de su línea estratégica. En esta distinción con los partidos políticos, ALVAREZ VÉLEZ y DE MONTALVO (2014: 361) afirman que los grupos de interés se caracterizan por presentar una

mayor unión pero promover objetivos más modestos que los del partido en la lucha política y, por tanto, menos claros y evidentes en ocasiones.

Siguiendo a TRUMAN (1951), DEL CAMPO (1995: 2) define a los grupos de interés como cualquier grupo que, basándose en una o varias actitudes compartidas, lleva adelante ciertas reivindicaciones ante los demás grupos de la sociedad, para el establecimiento, el mantenimiento o la ampliación de las formas de conducta que son inherentes a las actitudes compartidas y apunta que “los grupos de interés se constituyen en grupos de presión cuando en cumplimiento de su propia y específica finalidad, influyen sobre el Gobierno, el Congreso, los partidos políticos, la Administración Pública o la opinión pública”. En la doctrina alemana, LACHMANN (2012: 5) define los grupos de interés como “agrupaciones voluntarias de personas o corporaciones que se constituyen con el fin de ejercer influencia sobre los representantes legítimos de la política, principalmente del poder legislativo y ejecutivo”.

En la Ley de Transparencia de Castilla La Mancha se define a los grupos de interés como las organizaciones y personas, sea cual sea su estatuto jurídico, que se dedican profesionalmente, como todo o parte de su actividad, a influir directa o indirectamente en los procesos de elaboración de las políticas o disposiciones normativas, en la aplicación de las mismas o en las tomas de decisiones de la Administración y de sus organismos y entidades públicas vinculados o dependientes, sin que ello impida el ejercicio de los derechos individuales de reunión y de acceso o petición, referidos a su ámbito territorial. Es una definición más real y pragmática que académica.

El grupo de interés es la evolución del grupo de opinión. Todo grupo organizado es un grupo de interés, ya que se aglutina en torno a la defensa de un interés compartido con la intención de obtener un resultado mediante la presión,

directa o no, al poder. Cualquier grupo es un grupo de interés aunque no todo grupo de interés es un grupo de presión o un grupo de poder, pero no es concebible un grupo de interés que se limite a transmitirlo, sin actuar posteriormente o sin esperar respuesta. Dice URIARTE (2010: 261-263) que “no todo es grupo de interés” y que “muchos de los grupos de interés es difícil afirmar que se trata de grupos de tipo político”. BADIA (1977: 11) equipara los grupos de interés con los de presión y recuerda que no pretenden conquistar el poder —concretamente los grupos de presión—, sino influirlo en pro de sus fines particulares. Son grupos sectoriales y no tienen una visión de conjunto —ni tienen por qué tenerla—, sino parcial de los problemas de la sociedad.

Para la CNMC, el lobby es una modalidad del grupo de interés: “Cómo entendemos en la CNMC que debe ser nuestra relación con los grupos de interés, y más específicamente con los lobbies” (Resolución del Presidente de la CNMC de 26 de febrero 2016 de creación del Registro de Grupos de Interés en la CNMC). Por su parte, LACHMANN (2012: 1) equipara los grupos de interés con los grupos de presión, como conceptos sinónimos (2012: 5). BADIA (1977: 10) incluye a los grupos de interés en la categoría de asociaciones sociales, mientras que los grupos de presión encajan tanto en las asociaciones sociales como en las políticas.

Uno de los riesgos más importantes al estudiar los grupos de interés es el de “alargamiento del concepto”, expresión acuñada por SARTORI (1994), quien considera que al estirar tanto el concepto de grupo de interés, se da cabida a un número de fenómenos y manifestaciones, incluso de individuos, que dejan sin validez el concepto. La inclusión de individuos en el concepto de grupo choca conceptualmente con la propia idea de grupo. Este riesgo de alargamiento ha sido recogido también por URIARTE (2010: 260), que considera que el

estiramiento ilimitado del concepto lleva a incluir intereses no organizados de aparición espontánea.

Los grupos de interés son los más conocidos, numerosos y públicos, fácilmente localizables e identificable el interés o intereses que defienden. Generalmente tienen apoyo legal (sindicatos, patronales, asociaciones profesionales) y solo cuando la influencia deja de ser indirecta y pasa a ser directa, el grupo de interés se convierte en grupo de presión. Para BADIA (1977: 11) el paso del grupo de interés al de presión se produce “cuando el grupo de interés ve perjudicada su razón de ser y sus fines por unas extralimitaciones del poder público o por la prepotencia de otros grupos de su misma naturaleza, y no encuentre los cauces adecuados de participación social y política para hacer valer sus intereses o causas, se verá obligado a influir directamente sobre las instituciones del Estado para salvar sus propios fines, o indirectamente sobre la opinión pública, convirtiéndose *circunstancialmente* así en grupo de presión”.

5. Grupos de poder

El grupo de poder es la mutación evolutiva del grupo de presión, pero aunque todo grupo de presión ejerce un cierto poder, no a todo grupo de presión se le puede denominar grupo de poder. El grupo de poder va más allá del grupo de presión al buscar *forzar* (más que presionar o simplemente influir) la decisión del Estado a favor del interés del grupo, utilizando mecanismos de poder y tienen como meta el mantenimiento de situaciones históricas que muchas veces incluyen privilegios y ventajas legales. Estos mecanismos o recursos de poder son diversos (reales o potenciales, concretos o abstractos) desde el capital, la fuerza, la información o el prestigio. El Vaticano, como sede y cabeza de la Iglesia, es el ejemplo más claro y representativo de grupo de poder, ya que

presiona e interviene en los poderes públicos con capital, la fuerza de las adhesiones de los católicos, prestigio mundial, recursos, información... Sin embargo, AGUILAR (2016: 387) considera que “si un grupo de interés es una organización que, compitiendo con otras dentro de la sociedad civil, ejerce presión sobre el gobierno con la intención de progresar en la consecución de sus objetivos y obtener determinados bienes para sus miembros, la Iglesia católica española es inequívocamente un grupo de interés”. Ya BERRY (1997: 4) había recordado que la Iglesia era un grupo de interés que persigue influir en las políticas públicas en su propio beneficio sin asumir responsabilidades de gobierno. Buena muestra de la capacidad de influencia de la Iglesia, aparentemente pasiva y en la sombra, se recogió en la noticia difundida en los medios el 9 de febrero de 2017 relativa a que el Parlamento había rechazado encargar al Tribunal de Cuentas la fiscalización del dinero que recibe la Iglesia del Estado a través de la casilla de la declaración de la Renta, gracias a los votos del PP y UPN y a la ausencia de la antigua *Convergència*. Sin embargo, sí había habido unanimidad para pedir que se fiscalizaran las deudas de los clubes de fútbol con Hacienda y la Seguridad Social. (www.rtve.es, 9 de febrero 2017).

Un ejemplo del ejercicio de poder de la Iglesia lo encontramos en el año 2001, cuando siendo Aznar Presidente del Gobierno, la Iglesia pide que detengan los trabajos de investigación con células madre que estaba realizando en España el investigador Bernat Soria –que llegaría en 2007 a ser Ministro de Sanidad-. A través de una ley se prohibió el desarrollo de investigaciones con células madre. Estrategia, interés, poder y resultado.

Además de la Iglesia, constituyen grupos de poder las multinacionales, las grandes instituciones y organizaciones y los grupos y entidades financieras,

así como los medios de comunicación en la doctrina clásica, aunque no se admita sin discusión a todos ellos.

Frente a los grupos formados por personas individuales, el grupo de poder se caracteriza por estar formado, principalmente, por grupos de entidades organizadas que a su vez se integran por personas individuales, reunidas en torno a uno o varios intereses comunes, mostrando su poder y relevancia social para formar al poder político en un sentido u otro. Su poder proviene del capital, de su número de afiliados, de la relevancia del interés que representan, de su proyección metaempresarial y de su ámbito global.

A diferencia de los grupos de interés, los grupos de poder son más latentes, no actúan hasta que es imperativo, están más ocultos y no siempre son conocidos y no siempre manifiestan públicamente su objetivo, aunque por la relevancia de su representatividad y por el escaso número de grupos que se consideran grupos de poder, puede intuirse fácilmente su posición y actitud ante un cambio legislativo (basta recordar la posición de la Iglesia y su capacidad de movilización en la reforma de la ley del aborto en el otoño de 2014, que hizo dimitir al Ministro de Justicia por discrepancias respecto al resto del Gobierno).

El grupo de poder se diferencia del grupo de presión en varios aspectos:

- a) En ocasiones, los grupos de poder tienen reconocimiento constitucional.
- b) Mientras que el grupo de presión actúa en interés de un sector concreto, el de poder lo hace de manera general.

- c) Si los grupos de presión se integran por individuos, el de poder puede ser una institución con reconocimiento legal.
- d) Los grupos de presión actúan mientras persiste el interés del sector al que representan, desapareciendo hasta que vuelve a ser necesaria su intervención. Los grupos de poder actúan de forma permanente, continuada, en defensa de intereses relacionados. La presión del grupo de presión es temporal mientras que la del grupo de poder es silenciosamente permanente.
- e) Los grupos de presión tienen un elevado componente personalista; el carisma del líder o su voluntad le dan impulso. El grupo de poder pervive a las personas, es institucional.
- f) El grupo de presión llama a la puerta del poder político; el poder político es quien llama a la puerta del grupo de poder.
- g) Los grupos de presión son públicos, conocidos y de intereses concretos. Los grupos de poder son generalmente opacos, con intereses difusos y perdurables.
- h) En muchas ocasiones, la actuación de los grupos de poder trasciende las fronteras nacionales.

Dada la fuerza del grupo de poder, el Estado suele contar con su opinión antes de la toma de una decisión, pero puede no tenerla necesariamente en

consideración, especialmente cuando hay ideologías contrapuestas. Esta es la característica más relevante del grupo de poder: ser consultados o ser tenidos en cuenta con anterioridad y a iniciativa del poder político., pero cuando su influencia e intervención traspasan ciertos límites, producen una devaluación de la democracia.

6. Stakeholders

El término *stakeholder* se traduce como grupo de interés (no en sentido político sino con relación a la empresa con la que se relacionan directa o indirectamente las personas que lo integran) o como *parte interesada*, siendo ésta expresión la más correcta para diferenciarla de los grupos de interés de incidencia política. La voz *stakeholder* fue utilizada por primera vez por Freeman en 1984 en su obra “*Strategic management: A Stakeholder approach*”, pero su utilización y difusión se ha producido en España en la última década, de la mano de empresas cotizadas o con actividad internacional y por parte de los aseguradores de responsabilidad civil de los administradores, consejeros y directivos. Freeman evoluciona el concepto en los últimos años, teniendo en cuenta que se trata de una expresión “no bien definida, que ha recibido el impacto de otras definiciones y críticas y que está sujeto a la vitalidad propia de un término afortunado e importante” (IESE, Newsletter nº 5, noviembre 2009: “La evolución del concepto stakeholders en los escritos de Ed Freeman”). Como grupo de interés, los stakeholders se relacionan con la teoría de la responsabilidad de la empresa, pero más allá de la maximización en la consecución de beneficios promulgada por Freeman, para entroncar con la responsabilidad social corporativa.

Los stakeholders son las personas físicas o jurídicas que pueden quedar afectadas por la actividad de una empresa y a las que debe tenerse en cuenta en la planificación de la estrategia de la misma (empleados, acreedores, proveedores, sociedad, clientes, accionistas, propietarios, etc.). Cuando se agrupan o cuando, aun no agrupadas, constituyen un número relevante de individuos, son tenidos en cuenta por las empresas. El concepto incluye también al entorno genérico interesado en la actividad de la empresa, de forma innominada y colectiva, por ejemplo, el deseo de la sociedad de que la actividad de una empresa no cause daños al medioambiente, lo que configura al colectivo como un stakeholder de la empresa.

El ser parte interesada de la actividad de una empresa supone que de la misma se pueden derivar beneficios o perjuicios para los stakeholders, de ahí el interés de ambas partes por relacionarse y tenerse en cuenta. Pero los stakeholders de una empresa son elementos pasivos que no interactúan con ésta. Debe ser tenidos en cuenta -y se les tiene en cuenta- a la hora de formular la estrategia de la organización y de tomar decisiones relevantes, pero no son activos en sus reivindicaciones ni trasladan intereses a la organización, salvo pretensiones de naturaleza laboral en el caso de los empleados, que no llegan a ir más allá de meras reivindicaciones.

Se han distinguido dos grandes grupos de stakeholders atendiendo al carácter interno o externo de los interesados; serían actores interesados internos los empleados, propietarios y directivos de la empresa y serían externos los proveedores, la Administración, acreedores, clientes, inversores, accionistas y la propia sociedad. Las partes interesadas por quedar afectadas por la actividad de una empresa, constituyen un amplio espectro de actores: ONG's, medios de comunicación, inversores institucionales, sindicatos, familias, corporaciones

locales y gobiernos, etc. Los stakeholders se han clasificado también desde el punto de vista de su vinculación económica con la empresa; serían stakeholders primarios aquellos considerados fundamentales para que la empresa pueda operar dada su contribución o participación económica en la sociedad, mientras que serían secundarios quienes pueden quedar afectados por las decisiones de la empresa pero sin tener relaciones de participación económica con la misma.

Se ha considerado que los stakeholders de una empresa son un grupo de interés, pero en realidad son una parte interesada, como hemos dicho (lo que además respondería a la correcta traducción del término) pero no un grupo de interés en el sentido de la ciencia política. Puede decirse que son *grupos de interés empresarial*. La agrupación de individuos constituirá un colectivo, pero no un grupo. La diferencia que puede apuntarse entre el grupo de interés y los stakeholders, aun girando ambos en torno al concepto de interés, es muy relevante, ya que el grupo está previamente determinado, organizado y actúa en función de un interés concreto; los stakeholders son colectivos directamente afectados que actúan cuando se produce dicha afectación. No hay una previa organización para la defensa de sus intereses. Además, y ésta es una nota característica muy importante, los stakeholders son grupos de interés para una empresa, no para el poder político; grupos de interés empresarial, como hemos dicho. Sus intereses se quedan en la empresa, no trascienden al exterior y si lo hacen es canalizándose a través de la empresa. Los grupos de interés de una empresa benefician a dicha empresa y no al interés general de los ciudadanos.

Su pasividad y su alejamiento de la esfera política le diferencian nítidamente de los grupos de presión. En la actualidad, el término stakeholders da cabida a un amplio espectro de intereses, desde los generales a los particulares

y su uso se ha extendido significativamente debido, entre otros factores, a su creciente beligerancia.

7. Think Tanks

El término *think tank* tiene su origen en la II Guerra Mundial, utilizándose para referirse a organizaciones de corte militar dedicadas a la formulación de estrategias geopolíticas en el marco de una contienda netamente militar. En su desarrollo pierde el matiz militar pero no el geopolítico, que evoluciona hacia la comunicación y la investigación política, nutriéndose para ello de analistas y profesionales internos y externos que investigan y elaboran proyectos e ideas nucleares en torno a las cuales se formulan estrategias y líneas de actuación, proponiendo maneras idóneas de aplicación pragmática en la acción de gobierno. Hoy los think tanks son institutos de análisis político, centros de pensamiento que desarrollan ideas relacionadas con políticas públicas para ser utilizadas por los titulares del think tank como medio de comunicación y como proveedor de ideas para la acción de gobierno u oposición parlamentaria. Como apunta XIFRA (2005), son en este sentido “autores de estrategias de relaciones públicas”.

BASSETS (2015) define a los think tanks como instituciones de investigación, análisis y debate político, social y económico de creciente protagonismo en la escena global, “una auténtica industria global de ideas políticas”, que el autor considera imprescindible, ya que las ideas por sí solas no resuelven los problemas, pero no hay política sin ideas”.

La voz think tank se traduce literalmente por “tanque de pensamiento”, aunque se utiliza también la expresión “tanque de ideas” y “laboratorio de ideas”

para referirse a una entidad cuyo objetivo es crear y generar ideas que reflejen intereses generales de la sociedad para ser tenidos en cuenta por el poder político. Desde esta perspectiva, constituyen sutiles pero influyentes grupos de presión e interés, posiblemente los más afines y relevantes. El diario El País se refería en su edición de 12 de enero de 2017 a FAES, el think tank vinculado hasta hace poco al Partido Popular como “la fábrica de ideas más influyente”. Como laboratorio de ideas, crean, desarrollan y proponen reflexiones y debates de tipo cultural, político, económico, científico y estratégico; de dichas reflexiones salen guías u orientaciones en forma de ideas o consejos que sirven de alimento político y estratégico para los partidos políticos cuando son éstos los impulsores del think tank. En un sentido más amplio se les ha denominado también “industria de las ideas políticas” (El País, 25 de enero 2015).

XIFRA (2005: 73) sitúa a los think tank como actores no de la política sino de la comunicación política. Para el autor, los think tank son “públicos especiales de los programas de comunicación corporativa promovidos principalmente por grupos de presión (...) y actores privilegiados de la actual comunicación política”, y considera que pueden ser calificados como grupos de interés en su dimensión de colaboración con los actores políticos, aunque no tengan como objetivo primario realizar acciones de lobbismo y también como claros grupos de presión cuando actúan simultáneamente como grupos de interés y como lobbies. Es en este punto donde los think tanks más se asimilan a los grupos de interés y al lobby. Se ha considerado que su papel está muy próximo al de los medios de comunicación, que influyen por intermediación, aunque también se han apuntado diferencias significativas, como la dependencia de los expertos que integran el think tank, la mayor profundidad de los temas abordados y de las ideas propuestas y la intención clara de influir en los decisores políticos. Sin embargo, los think tanks son conscientes que muchos de los caminos y

estrategias de comunicación les son perfectamente aplicables, como el uso de las redes sociales, hasta el punto de que el Real Instituto Elcano considera que “si un think tank quisiera influir en la decisión de un proceso político generado en un marco institucional concreto, le será más fácil si dicha influencia se hace de manera viral a través de redes con objetivos comunes”.

Recuerda XIFRA (2005: 75) que en ocasiones es compleja la distinción entre el think tank y otras figuras similares, pero apunta como nota crucial para la delimitación, la idea de librepensamiento o *free thinking*, que es etimológica y operativamente inherente a los think tank. El hecho de etiquetar a un centro de pensamiento como think tank es una garantía de atención mediática, consideran DENHAM y GARNETT (1998). Y es que una de las notas más características en la percepción de los think tanks es la de su imparcialidad e independencia ideológica, no siempre real, lo que les permite que los resultados de sus investigaciones sean percibidos más como conclusiones que como ideas políticas vinculadas a ciertos grupos. Como posible grupo de interés o próximo a él, tampoco tiene una imagen demasiado positiva entre los ciudadanos. Un Estudio del Real Instituto Elcano (“Análisis de redes de Think Tanks en Twitter”) pone de manifiesto que los think tanks “desarrollan una actividad que, en algunas ocasiones, es vista con recelo por la opinión pública y en otras no terminan de comprenderse bien por una parte de la sociedad civil que no entiende ni su naturaleza ni sus dinámicas de trabajo”.

En los think tanks se integran teóricos, intelectuales y académicos multidisciplinares que reflexionan, desde determinadas premisas ideológicas, sobre asuntos estratégicos de política, economía y sociedad nacional e internacional, con la finalidad de emitir estudios, informes o recomendaciones de actuación a los gobiernos y poderes públicos. Sirven al interés público con

investigaciones básicas o aplicadas a una forma, con un lenguaje inteligible tanto por la opinión pública como por el propio legislador (LUPICINIO, 2014). Actúan como un puente entre el mundo académico y el político creando opinión sobre políticas públicas para influir en los políticos y en la opinión pública; en realidad, más que buscar la influencia directa lo que hacen es ayudar a otros a influir o a decidir.

XIFRA (2005: 79) realiza un análisis de las siete funciones propias de los think tank que permiten evaluar sus objetivos en función de donde se ponga el énfasis, y atendiendo a dicho fin considera que se pueden clasificar los think tank en dos tipos: los *fórum think tanks* o centros que informan del debate público y los *committed think tank* o centros que pretenden imponer su visión particular a la opinión sobre una problemática pública. Para WEAVER (1989) los think tanks pueden clasificarse en cuatro grupos:

- a) Las “universidades sin estudiantes”, centros con investigadores y profesores que escriben libros e informes pero que no tienen alumnos.
- b) Las organizaciones de investigación contratada o *contract research organizations*, que actúan contratados por el Gobierno o intereses privados para desarrollar investigaciones en campos concretos.
- c) Think tanks de defensa o *advocacy tanks*, que elaboran políticas agresivas con la intención de que su ideología sea difundida por los medios.

- d) *Think and do tank*, o centros de pensamiento y actuación que organizan eventos para obtener material que sirva para ayudar a un grupo concreto.

MONTORBIO (2013: 20) facilita una serie de elementos definidores y comunes cuya presencia resulta indicativa de que nos encontramos ante un think tank:

- a) Su actividad fundamental es la investigación para la formulación de políticas públicas y la producción de análisis sobre cuestiones domésticas e internacionales.
- b) Su finalidad principal es influir en la conformación de las políticas.
- c) Su autonomía es relativa.
- d) Los outputs que producen, como informes y análisis, tanto orientados a los *policy makers* como a la opinión pública, buscan constituirse como un foro de intercambio de ideas y de debate.
- e) Proceden de la sociedad civil.

Con relación a la forma de clasificarlos existen dos bloques de think tanks: los internos y los externos. Los primeros están vinculados fundacionalmente a partidos políticos o a una ideología o grupo de poder, con los que en ocasiones compiten en la generación de ideas para implementar políticamente en acciones de gobierno u oposición parlamentaria. Los segundos escapan de la relación política con un partido y se vinculan con sectores

empresariales o económicos. Por tanto, pueden estar vinculados o no, en distinta forma, con partidos políticos (FAES- Partido Popular y Fundación IDEAS-PSOE) o grupos de presión (entidades financieras, industria militar), pero en todo caso suelen tener una ideología definida y conocida por la opinión pública. En España destaca el Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos como uno de los think tanks más importante e influyente, o el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Presidencia del Gobierno – cuyo Director y Consejero de Estado nato fue entrevistado por este doctorando- definido por su propio Director como un think tank, aunque técnicamente es un organismo autónomo dependiente de Vicepresidencia del Gobierno dedicado a la elaboración y desarrollo de ideas e iniciativas políticas; pero existen muchos otros tanto a nivel nacional como autonómico (por ejemplo, el Foro Económico de Galicia para el ámbito de la Comunidad gallega, que en octubre 2013 exigió más control sobre el despilfarro en Galicia (La Voz de Galicia, 29 de octubre 2013).

La diferencia con el grupo de presión es también amplia, ya que los think tanks, aun con ideología propia o ligada a la de los partidos políticos, no vinculan directamente a los poderes públicos ni pretenden influir continuamente en las decisiones políticas. Las ideas que generan no han de ser necesariamente seguidas por los políticos. A mayor relevancia del laboratorio de ideas, más repercusión y seguimiento, aunque en ocasiones se les ha criticado el riesgo de conflicto de intereses que supone la emisión de recomendaciones cuando están vinculados a empresas o sectores concretos (“Dime a qué Think Tank citas y te diré quién te manipula”, El Confidencial 24 de octubre 2013). Recientemente, algunas voces han reclamado que los think tanks dejen el papel pasivo que en ocasiones ejercen para asumir un rol de *action tanks* que vaya más allá de meras formulaciones dogmáticas.

Concluye XIFRA (2005: 89) afirmando que actualmente se está superando el horizonte tradicional del think tank independiente para atender hacia la figura del *advocacy tank* que actúa transparentemente para defender los intereses de sus miembros (...) pasando de considerarlo como público informado de los programas de relaciones públicas al grupo de interés, es decir, a un público activo y activista.

A nivel internacional y según el Estudio 2016 de la Universidad de Pennsylvania –“*Think Tanks and Civil Societies Program–Global Go To Think Tank Report and Policy Advice*”- los think tanks son organizaciones de investigación y realización de análisis y estudios que generan información y asesoramiento nacional e internacional a problemas y cuestiones de políticas públicas, permitiendo a las autoridades y al público tomar decisiones informadas sobre dichas políticas públicas.

Pueden ser instituciones afiliadas o independiente, que se estructuran como órganos permanentes, no creadas como comisiones *ad hoc*. Estas instituciones a menudo actúan como un puente entre lo académico y lo político y entre los Estados y la sociedad civil. La Universidad de Pennsylvania los clasifica en siete categorías que van desde la independencia más absoluta a la dependencia política o económica. En el gráfico 1 puede verse la clasificación y la definición de cada una de ellas.

Gráfico 1: *Categories of Think Tank Affiliations.* **Fuente:** *Think Tanks and Civil Societies Program, Global Go To Think Tank Report and Policy Advice.*

CATEGORY	DEFINITION
AUTONOMOUS AND INDEPENDENT	Significant independence from any one interest group or donor and autonomous in its operation and funding from government.
QUASI INDEPENDENT	Autonomous from government but controlled by an interest group, donor, or contracting agency that provides a majority of the funding and has significant influence over operations of the think tank.
GOVERNMENT AFFILIATED	A policy research center at a university.
QUASI GOVERNMENTAL	Funded exclusively by government grants and contracts but not a part of the formal structure of government.
UNIVERSITY AFFILIATED	A policy research center at a university.
POLITICAL PARTY AFFILIATED	Formally affiliated with a political party.
CORPORATE (FOR PROFIT)	A for-profit public policy research organization, affiliated with a corporation or merely operating on a for-profit basis.

Afirma el citado Estudio, con relación a los think tanks en Norteamérica y en Europa, que hay 1931 think tanks en América del norte (México, Canadá y Estados Unidos) frente a los 1770 think tanks de Europa. Cerca del 55 por ciento de todos los think tanks del mundo están en estas dos regiones y el 90.5 por ciento de los centros fueron creados a partir de 1951. El número de think tanks en Estados Unidos se ha duplicado desde 1980; más de un 25 por ciento tiene

sede en Washington y más de la mitad del total americano está vinculado con una universidad. En el Anexo C puede verse en el Documento 2 el número de think tanks en el mundo, distribuidos por regiones.

¿Cuáles son las razones para el crecimiento de los think tanks en todo el mundo en los siglos XX y XXI?

Son varias las causas que pueden apuntarse para explicar el auge de los think tanks en la actualidad; la primera es el fin del monopolio de la información en manos de los poderes públicos gracias a la cuarta revolución industrial y a la facilidad de acceso a la información en tiempo real, desde cualquier parte del planeta. Por otro lado, cada vez hay mayor complejidad y naturaleza técnica en los problemas de políticas públicas y regulación de las mismas, al tiempo que la heterogeneidad parlamentaria, la crisis de confianza en los gobiernos y políticos, la globalización y el crecimiento de los actores estatales y no estatales configuran un escenario propicio. Sin embargo, de otro lado se producen algunos factores que retraen dicho crecimiento, como un entorno político y regulatorio cada vez más hostil hacia los think tanks, la reducción de fondos para la investigación política por los donantes públicos y privados o el cambio de tendencia de los donantes públicos y privados a financiar a corto plazo proyectos específicos en vez de invertir en ideas e instituciones sostenidamente.

En España los think tanks son entidades privadas que revisten jurídicamente la forma de Fundación (Ley 50/2002) o de Asociación (Ley 1/2002) y se dedican al análisis e investigación de políticas públicas y relaciones internacionales con la intención de influir en los actores que operan en los procesos de toma de decisiones. En 2014 existían en España 32 think tanks registrados como tales, de los cuales 20 revestían la forma jurídica de fundación

(TELLO, 2008), cantidad que el Estudio 2016 de la Universidad de Pennsylvania *“Think Tanks and Civil Societies Program, Global Go To Think Tank Report and Policy Advice”* eleva hasta 55 en 2015. Su influencia se realiza mediante la capacidad de generar tendencias e ideas que mediante la difusión pública alcanzan repercusión política, aunque esta capacidad en España está todavía lejos de la influencia que son capaces de generar en EEUU o en Europa, si bien su situación en EEUU tras la elección de Trump dista ahora de ser idílica en términos de influencia. El Confidencial (19 de enero 2017), al referirse al nombramiento de Trump como Presidente, aprovechó para analizar la situación de los think tanks en Norteamérica, a los que considera como un grupo de pensadores, “un gremio de expertos, politólogos, consejeros e investigadores que forman la corteza de Washington (...)”. Considera el diario que “los think tanks son un pilar del sistema liberal en declive (...) y que el proceso de transición entre dos políticos tan marcadamente diferentes como Barack Obama y Donald Trump tiene en vilo a los think tanks de Washington”. La oposición pública de ciertos think tanks a la candidatura de Trump y las críticas durante la campaña les han colocado en una situación de ataque frontal desde la Casa Blanca. Casi todos los think tanks de Washington son de izquierdas y algunos de los más importantes están gerenciados por antiguos colaboradores de Hillary Clinton, a la que suministraron propuestas electorales.

8. Relaciones Institucionales/Asuntos Públicos (Public Affaires)

Una forma de ejercer el lobby, evitando las negativas connotaciones que el término lobby tiene, es a través de gabinetes o departamentos de relaciones institucionales, ajenos o no a la empresa. La actividad de los profesionales (Chief Institutional Officer o Public Affaires Officer) y departamentos de relaciones institucionales es hacer lobby, entendido como el traslado de intereses legítimos

a las administraciones públicas en general y en especial a los poderes legislativos y ejecutivos a nivel europeo, estatal y autonómico.

El alcance que se dé a las relaciones institucionales depende de cada empresa, por lo que son iniciativas privadas que actúan en defensa de intereses muy concretos y particulares de la entidad a la que representan. En realidad, estos departamentos actúan como grupos de interés a nivel de empresa, de la que perciben un salario o unos honorarios cuando son externos. En este último caso, al ser profesionales a los que se les encarga un asunto, responden civilmente por sus errores y negligencias frente a la empresa mandataria, aunque no necesariamente por una obligación de resultado sino de medios.

El nombre de *relaciones institucionales* (el más utilizado en España por las empresas según consta en el gráfico 3) incita a confusión, ya que no necesariamente refleja que las relaciones de la organización se producen con las instituciones políticas y públicas con la intención de influir en ellas. En ocasiones se consideran relaciones institucionales las que mantienen los CEO's de las empresas o los miembros del *advisory board* con sus homónimos en las organizaciones clientes o en el regulador, para mantener un contacto y una fidelidad de negocios. Pero estas relaciones institucionales no son las que se mantienen con los poderes legislativo y ejecutivo. Por eso nos parece más acertada la denominación de Asuntos Públicos para referirse a esta actividad.

9. Servicio de Estudios

Las empresas necesitan disponer de información sobre el sector y el negocio en el que operan para diseñar estrategias y tomar decisiones en línea de influencia en su caso. Una de las formas de obtener esta información es

disponiendo de un Servicio de Estudios propio, dedicado al análisis y elaboración de datos, productos y evolución legislativa en su sector de actividad. El Servicio de Estudios de una empresa estudia los mercados, los cambios técnicos y legales, las perspectivas de negocio e intenta predecir tendencias. Su responsable sería parcialmente equivalente a la reciente figura del Chief Visionary Officer (CVO) que se está implementando en Estados Unidos, aunque también al Chief Research Officer y al Business Intelligence Officer.

Los Servicios de Estudios de las empresas realizan una actividad interna consistente en proveer a la Dirección General de la compañía, de información estratégica sobre cuestiones clave del negocio, que puede ser compartida o no con terceros o presentada en foros externos. Pero tiene también una actividad externa consistente en crear opinión, influir en el poder político legislativo a nivel de órganos de la Administración, difundir marca y conocimiento e intervenir en foros, medios de comunicación y eventos. Desde esta perspectiva, los Servicios de Estudios de las empresas constituyen una forma sutil de ejercer el lobby, ya que transmiten buena imagen de la empresa y un elevado índice de profesionalidad y especialización.

La fórmula del Servicio de Estudios dota a la empresa de una imagen de reconocimiento, prestigio técnico y credibilidad superiores a otras figuras, ya que emiten Estudios de alto valor que permanecen en el tiempo y son difundidos públicamente de una manera u otra, compartiéndose con clientes, mercados y reguladores, así como con los medios de comunicación. Fuera de las instituciones financieras, la figura del Servicio de Estudios está todavía poco desarrollada, especialmente en el sector asegurador. Precisamente uno de los Servicios de Estudios más antiguos, el del BBVA, define en su web su misión como la de suministrar estudios y previsiones en distintos ámbitos de la

economía y en relación a variables económicas cada vez más interrelacionadas a nivel mundial, contribuyendo al debate económico de la sociedad y dar apoyo a la toma de decisiones de los agentes. Aparece aquí el necesario interés público que ha de justificar cualquier intento de influencia.

Para FRANCÉS (2013: 67) los Servicios de Estudios son una de las opciones de las organizaciones para blanquear la defensa de sus intereses particulares; “se integra por profesionales que elaboran argumentaciones con base técnica o teórica cuyas conclusiones apuntan inevitablemente en la misma dirección que los objetivos perseguidos por la organización patrocinadora”. “Los principales medios de comunicación analizan los informes y trabajos de investigación elaborados por estos centros y entrevistan a sus profesionales”, con lo que se consigue a su vez el objetivo de imagen de marca, profesionalidad y liderazgo de opinión. A diferencia de los think tanks, su implementación en la empresa y su estructura es interna, no son una entidad independiente sino un departamento, área o unidad de la propia organización. Respecto a los grupos de presión e interés en general, los Servicios de Estudios contribuyen a hacer lobby, pero no es ni su único objetivo ni en ocasiones siquiera su objetivo principal.

En el sector asegurador, al figura del Servicio de Estudios es relativamente desconocida, con las excepciones del bróker Marsh, que dispone de un Servicio propio desde 2010 y de Mapfre, que crea el suyo en 2015, con vocación de convertirse en un referente en los debates públicos sobre seguros y previsión social, macroeconomía y finanzas, y regulación. Para la aseguradora, “el Servicio de Estudios aspira a participar de manera activa en los debates públicos sobre asuntos como la previsión social complementaria, el papel del seguro como elemento distribuidor de riesgos en la sociedad, la evolución de las

economías en las que opera, las grandes tendencias de las variables monetarias y financieras o el impacto de la regulación en el ámbito asegurador y financiero”.

El Servicio de Estudios en el sector asegurador, en aquellos casos en los que existe, se organiza sobre un triple pilar:

- 1) Estudios y Análisis: Su objetivo es incidir y contribuir en los grandes debates relativos al campo del seguro y la previsión social complementaria.
- 2) Macroeconomía y Finanzas: Brinda apoyo a la compañía con el análisis de las principales variables macroeconómicas y financieras de los países y/o sectores en los que opera. El objetivo es ser un agente impulsor del debate económico general, con voluntad de incidir y opinar sobre los principales asuntos y retos de las distintas políticas económicas.
- 3) Regulación: En este área su objetivo es conocer y opinar sobre las grandes tendencias regulatorias con la intención de influir en ellas.

10. Firmas jurídicas/Despachos de abogados

Consideran CALDEVILLA y XIFRA (2013: 882) que “los orígenes más remotos del moderno lobby, en su forma profesional de persuasión e influencia en las cuestiones de gobierno, a favor de terceros, están en las raíces de un oficio de rancio abolengo: el de la abogacía”. Hay dos notas características que se producen en los despachos de abogados cuando se les analiza como eventuales grupos de presión; la primera es que en ocasiones no son conscientes de que hacen lobby, sino que consideran que su actividad en defensa de los intereses de

sus clientes son gestiones jurídicas o trámites administrativos o ejercicio del derecho de defensa. La segunda es que no existe una sola firma jurídica en España, entre las grandes, que se dedique en exclusiva a la gestión de la influencia como tampoco la hay que no lo haga en absoluto.

Las firmas jurídicas representan y defienden intereses ajenos, pero esta nota de ajenidad no es suficiente para calificarlos como lobbies ya que se trata, fundamentalmente, de una defensa jurídica de intereses de terceros, no de una defensa de intereses legítimos que podrían verse afectados por una regulación o por su ausencia. Los despachos de abogados actúan ante los Tribunales de Justicia y no frente al poder político. Sus intervenciones en foros y seminarios pueden tener una clara finalidad de información al poder político que pretende legislar o no hacerlo en determinado sentido, pero esas intervenciones se hacen con carácter general, no como consecuencia de un encargo concreto de un determinado cliente. Todo ello desde una perspectiva teórica.

En ocasiones las firmas de abogados gestionan un contacto político con uno de sus clientes, pero esa relación no debe enmarcarse tampoco dentro de la actividad de lobby en sentido estricto por su falta de continuidad, permanencia y dedicación, aunque el Estatuto General de la Abogacía lo permite al establecer entre sus funciones la de “defender los intereses de sus clientes ante las Administraciones Públicas”.

Aunque los despachos de abogados pueden hacer y hacen lobby, no es ni su objetivo principal ni sus ingresos dependen de esa actividad, aunque es cierto que cuando el despacho de abogados es gestionado por un ex alto cargo del Gobierno, incluso por ex ministros, la actividad de lobby parece más evidente, aunque se enmarque dentro de un conjunto de servicios profesionales que se le

prestan al cliente (“El lobby se refugia en España en los bufetes de abogados”, *Expansión*, 26 de septiembre 2014). En otros casos, uno de los socios de la firma es diputado electo, simultaneando ambas actividades (José María Beneyto, miembro de la Ejecutiva del Partido Popular y socio de Gómez-Acebo y Pombo Abogados en la legislatura 2011-2015).

La actividad de los despachos de abogados respecto al lobby se centra, en muchas ocasiones, en redactar enmiendas a proyectos de ley que trasladan directamente a los parlamentarios o que remiten a las agencias de lobby para que éstas las remitan a los políticos. No es de extrañar que también las enmiendas que los grupos políticos van a presentar vengan diseñadas desde un despacho de abogados o directamente del grupo interesado. El diario *El Confidencial* de 23 de febrero 2015 se refería a la privatización de los Registros mercantiles y civiles (proyecto del ex ministro Gallardón de privatizar los Registros bajo el argumento de un menor coste y una mayor eficiencia, entregándolos a los Registradores para su gestión, que levantó fuertes polémicas y un dictamen en contra del Consejo de Estado) criticando que las enmiendas del Partido Popular al proyecto de ley hayan sido subcontratadas a los propios beneficiarios; ha sido el Colegio de Registradores quien ha elaborado, desde el interés de parte, las enmiendas que debía defender el Partido Popular en el Congreso, cuyo presidente es registrador.

La capacidad de influencia de los despachos de abogados dirigidos por ex altos cargos es significativamente mayor que en otras firmas de servicios. De hecho, la titulación más común entre los diputados y senadores es la de licenciado en derecho, lo cual hace que tras el abandono del cargo, la firma que constituyan sea un despacho de abogados. Los clientes de este tipo de despachos buscan, precisamente, la capacidad de influencia del ex alto cargo en el político

(el ex ministro Ruíz Gallardón funda un despacho en 2017; Expansión, 6 de marzo 2017).

Concluye el diputado del GPS Jose Enrique Serrano (ET) que los despachos de abogados “son claros ejemplos de lobbies que ejercen como tales, aunque no lo digan y se amparen en el ejercicio del derecho de defensa”.

11. Otros grupos

Los grupos analizados no son los únicos que pueden confluir a efectos delimitativos con los grupos de interés ni son uniformes en su clasificación por parte de la doctrina. Partiendo de la amplitud del concepto y del carácter evolutivo del mismo, RUBIO (2003: 166) delimita los grupos de presión con otras posibles uniones de personas, estableciendo una muestra de los grupos de interés que incluye a los sindicatos, los movimientos sociales, los partidos políticos, los think tanks, los caucus y los OAC, admitiendo la existencia de otros grupos que “aunque no se correspondan con la definición de grupos de presión (...) entrarían dentro de esta delimitación”, refiriéndose básicamente a los medios de comunicación.

Esta amplitud del concepto nos lleva a cuestionar con qué tipo de grupos debemos establecer las delimitaciones ya que existen grupos que ejercen influencias, aunque no siempre sobre los poderes públicos. Tal es el caso de los *proxy advisor*, organizaciones que recomiendan a los grandes inversores la oposición o apoyo a determinadas propuestas del Consejo de una sociedad, habiendo analizado las propuestas que se llevan a la Junta y que basan su estrategia en la capacidad de presión que tienen frente a los altos cargos de las sociedades al recomendar a los accionistas un determinado sentido de voto ante

la imposibilidad de éstos de analizar con detalle todas las propuestas de las Juntas de las sociedades en las que invierten. Su capacidad de influencia puede desestabilizar la composición del Consejo e incluso influir en la no renovación de su presidente. Estas agencias de proxy carecen de regulación legal, por lo que sus principios de actuación responden a sus propios intereses. Generan un riesgo de oposición a las propuestas del Consejo al movilizar el voto de los inversores internacionales en determinada dirección, contraria a los intereses del Consejo. Su éxito se mide por la retirada de propuestas, el rechazo a las mismas o la dimisión de altos directivos al no obtener el voto favorable de las propuestas presentadas.

Su importancia en términos de capacidad de influencia sobre los accionistas de una sociedad cotizada o posibles inversores es tal que sus recomendaciones –más seguidas cuanto más alta sea su reputación-, pueden plantear serias dificultades a las compañías analizadas. Su objetivo no solo es posicionarse a favor o en contra de la elección o reelección del presidente o consejeros de una compañía sino si cumplen o no con los principios de buen gobierno corporativo, responsabilidad social corporativa o de recomendaciones generales sobre la conveniencia de invertir o no en la firma. El diario El Confidencial en su edición del 24 de Marzo de 2015 recogía en este sentido la noticia de que el principal *proxy advisor* de Iberdrola se oponía a la reelección de Ignacio Sánchez Galán como Presidente.

En resumen, ciertamente los grupos de presión tienen naturaleza e independencia en la ciencia política, pero las distinciones entre grupos y figuras afines, agrupadas todas ellas entorno a la defensa de intereses privados en sentido amplio y general, ha ido diluyendo las diferencias entre unos y otros hasta considerarse todos ellos como grupos de interés.

CAPITULO 2

LA TEORIA DE GRUPOS EN LAS DOCTRINAS POLITICAS CLASICAS

1. ¿Crisis de la democracia representativa?

Se admite de forma general que el mejor modelo democrático para dar respuesta a las demandas de participación política de los ciudadanos es la democracia representativa, entendida como el sistema de gobierno en el que el titular del poder político es el pueblo soberano, que lo ejerce mediante delegación en los representantes elegidos democráticamente en elecciones. La democracia participativa ofrece un mayor nivel de participación a los ciudadanos, pero también un mayor nivel de compromiso y responsabilidad que no todos quieren asumir. Y la democracia directa exige la participación y decisión activa de todos los ciudadanos, lo que la podría llevar al colapso. Para Rousseau, en cuanto el pueblo delega su poder efectivo, deja de ser definitivamente soberano, admitiendo en todo caso la inviabilidad de la democracia directa y considerando la democracia representativa como un mal menor. La democracia representativa ofrece, por tanto, niveles razonables de participación, sin las exigencias de la democracia participativa., aunque en crisis de representación pasa de ser una democracia de individuos a una democracia de grupos.

Como mecanismo de participación de los ciudadanos en la democracia, el modelo parece estar en crisis por insuficiente e insatisfactorio como consecuencia de las demandas actuales y por la disrupción manifiesta que se produce entre el mandato dado a los representantes y el ejecutado, lo cual genera la mayor brecha entre gobernantes y gobernados de la última década. Para explicar la crisis de la democracia representativa, DE VEGA (1998: 11) señala que “en la medida en que el mandato representativo impone un distanciamiento y una separación obligada entre representante y representado, de la discusión parlamentaria quedarán marginados la práctica totalidad de los ciudadanos del Estado”. El Foro Económico Mundial de Davos de 2017 ha señalado, precisamente, esta brecha entre unos y otros como uno de los mayores riesgos globales capaces de poner la democracia en peligro, advirtiendo de los riesgos de populismo, nacionalismo y quiebra social. El Brexit, el populismo norteamericano, la posverdad, los independentismos regionales y los riesgos derivados de someter cuestiones complejas a respuestas binarias, contribuyen a esta crisis democrática.

El fenómeno no es nuevo. Ya apuntaba RUBIO (2003: 25) que “actualmente, los fundamentos teóricos clásicos sobre los que se asentaba la democracia parecen tambalearse, insuficientes ante las nuevas circunstancias políticas, económicas y sociales”. Lo que es indudable es “la profunda inquietud social existente con el mundo de la política. Una inquietud que es sobre todo desconfianza y tiene como resultado una tremenda apatía política de los ciudadanos, una apatía degenerativa que podríamos calificar de anorexia democrática” (2003: 29). En la conferencia “*En defensa de la representación*” pronunciada por Sartori en el Congreso de los Diputados en 1998 y recogida por RUBIO (2003: 27), se describían las causas de la crisis democrática: “el problema es que cuanto mayor es el número de personas que uno trata de

representar en el proceso legislativo y más numerosos son los asuntos en los que se ejerce tal representación, más pierde este término su sentido con respecto a la voluntad de la persona”. El propio Sartori decía que “la democracia fracasará si pensamos que puede hacernos ricos” (Entrevista en EL PAIS, diciembre 1998).

También la doctrina más moderna es coincidente con esta idea; MEDINA y MUÑOZ MARQUEZ (2016: 63) consideran que estamos en un momento “en el que parece imprescindible emprender una renovación de las instituciones democráticas, en el que la cuestión de su relación con los ciudadanos y los grupos de interés pasa a un primer plano”. La crisis de la noción de representación tiene repercusiones nocivas en la legitimidad democrática global (DE VEGA (1998: 5) que se intenta paliar con la legitimación concreta de ciertas instituciones. La representación de intereses no significa otra cosa que la consagración e institucionalización en el orden político del *statu quo* (DE VEGA, 1998: 33). Por su parte, JIMENEZ ASENSIO (2016: 19) sostiene que España sigue manteniendo en la etapa constitucional una concepción de caciquismo político en la que el sofisticado y denso sistema político-institucional de frenos y contrapesos se limita a una cuestión meramente formal, dando lugar a la *trampa de las apariencias* que sostuviera DEBORD (2005).

La democracia tiene que dar cabida a otras formas nuevas y diferentes de representación de intereses porque las actuales parecen no ser suficientes. Y en la medida en que un sistema no logra canalizar adecuadamente los intereses de importantes sectores sociales, dice DEL CAMPO (2007: 1), se están minando los cauces políticos e institucionales para la representación de éstos y la misma base del sistema en su conjunto. Para MOLINS, MUÑOZ y MEDINA (2016: 17) “el evidente agotamiento en el funcionamiento de las instituciones surgidas en la transición política y en la reivindicación de la regeneración democrática como

claves de las nuevas demandas ciudadanas” explica el auge de los grupos de interés. También GARCIA GUITIÁN (2016: 63), considera que estamos “en un momento en el que parece imprescindible emprender una renovación de las instituciones democráticas, la cuestión de su relación con los ciudadanos y los grupos de interés pasa a un primer plano”.

La doctrina ya admite y reconoce que en la democracia representativa hay otros actores que participan en la misma y que la dotan de contenido. Hay una multiplicidad de intereses y actores que quiebran la drástica distinción entre lo público y lo privado (DEL CAMPO, 2007: 2). Es lo que se denomina *nueva gobernanza*, para referirse al papel relevante que tienen los actores e instituciones no estatales dentro del proceso de toma de decisiones en las políticas públicas. Los intereses organizados son consustanciales a las sociedades democráticas contemporáneas (MOLINS, MUÑOZ y MEDINA (2016: 17) siempre que actúen con transparencia para evitar problemas de corrupción e ineficacia del sistema.

Se ha apuntado con frecuencia que el auge de los grupos de interés se produce como consecuencia de esta crisis de la democracia representativa, incapaz de satisfacer las demandas de participación socio-política que se piden actualmente, pero ha sido una constante en la historia de la ciencia política cuestionar la idoneidad y suficiencia de la democracia representativa como vía para la participación política de los ciudadanos, justificando así la irrupción de los grupos de presión en el escenario político. No es solo que los ciudadanos quieran participar en la política mediante otras alternativas, sino que lo hacen utilizando también otros medios.

Desde que vivimos en la era de la tecnología y en un mundo digital, el poder de los ciudadanos ha aumentado y demanda más transparencia y más información. La necesidad de transparencia real preside todos los debates al respecto. “El acceso del ciudadano a las nuevas herramientas de participación e intervención directa en la vida pública que posibilitan las nuevas tecnologías está dando lugar a una nueva era y a una nueva forma de soberanía nacional: la soberanía digital” (CREMADES, 2012). Narra ASTARLOA durante la Jornada de presentación del Informe de Riesgos Globales del Foro Económico Mundial de Davos, organizada por el Servicio de Estudios de Marsh el día 15 de febrero 2017, que los ciudadanos participan e influyen hoy en la política a través del uso de las redes sociales, especialmente por twitter, consiguiendo que los debates parlamentarios den la réplica con la información obtenida desde el escaño en las redes sociales, instantes antes de subir al estrado. La fuerza de estas formas de comunicación harán perder fuerza a los grupos de presión – señalaba ASTARLOA- no vinculados a intereses empresariales, ya que los intereses sociales están siendo defendidos colectivamente desde la suma de posiciones individuales en las redes sociales. En este sentido destaca LOPEZ PAGAN (2016: 365) que “hablar de nuevas formas de entender la política supone debatir acerca del rol emergente de la ciudadanía en el mundo más informado e interconectado jamás conocido”. De esta forma, la opacidad de gobiernos y administraciones, gracias a las nuevas tecnologías, “ha promovido que la información y la comunicación dejen de ser patrimonio exclusivo de elites políticas y económicas” (2016: 365).

Considera MOLINS (2016: 653) que desde el año 2014 los grupos de interés y su posible regulación “se han convertido en una de las cuestiones centrales de la discusión pública sobre la crisis del sistema político y de

representación, pasando a formar parte de la agenda de contenidos de lo que se denomina *regeneración democrática*”.

Los grupos de interés tienen un extraordinario semillero para su actuación y desarrollo en un Parlamento fragmentado como el actual, en el que como diagnostica acertadamente JIMENEZ ASENSIO (2016: 37) “la tensión mayoría/oposición se basa en un planteamiento dicotómico entre el bien y el mal en el que no hay recorrido alguno para el acuerdo”.

En esta idea del auge de los grupos de interés incide también BADIA (1977: 12) quien considera que la existencia de grupos de presión suele ser un reflejo de la insuficiencia de los cauces de participación; idea que no es exclusiva de España. En Alemania recuerda PAPIER (2012: 41) que “no son pocos los que constatan una relación tensa entre las instituciones de la vida constitucional, por un lado, y los fuertes poderes sociales, por el otro, que a primera vista no encuentran cabida en el modelo institucional”. PAPIER también sostiene que “la relación tensa en la interacción de la democracia parlamentaria con el lobbying, incluso más allá de ella”. Esta consideración que hace PAPIER se produce con ocasión de la calificación de “quinto poder” que una parte de la doctrina política alemana (SPETH y LEIF, “El quinto poder: el lobbying en Alemania”, 2012) hace del lobby. Este autor, al analizar el papel de los lobbies en la democracia parlamentaria y la eventual crisis de la misma, apunta que “incluso se afirma a veces que los programas televisivos de debate político se han convertido en los parlamentos sustitutos de la República (alemana)”. PAPIER califica esta crisis como *parlamentarismo debilitado* y se pregunta si la democracia parlamentaria estará amenazada por tendencias y estructuras de un Estado dominado por las asociaciones, llegando a hablar de un *dominio de las asociaciones*. Por su parte, PAOLI (2010: 168) se refiere al desgaste del sistema de representación, “que ha

venido perdiendo eficacia y, sobre todo, confianza de la ciudadanía en sus representantes”, e indica cuatro factores para explicar ese desgaste de los sistemas representativos: la desigualdad de las sociedades, la complejidad organizativa del Estado, el incremento de la conciencia ciudadana y el papel político jugado por los medios de comunicación”.

En España, SERRANO (ET) niega que haya crisis en la democracia representativa y explica que lo que la sociedad quiere es una mayor participación, un mayor conocimiento de la actividad política y, en definitiva, una mayor transparencia. En este sentido, hay que recordar las palabras del diputado Castellanos, del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida en el debate del proyecto presentado en 1993 por el CDS para regular los grupos de interés, quien precisamente rechazaba tal regulación argumentando que el sistema político español arbitraba mecanismos suficientes para garantizar y satisfacer la participación política de los ciudadanos, sin que nadie hubiera dejado de ser oído. Para Transparencia Internacional (Informe 2014), los ciudadanos quieren conocer cómo se toman decisiones sobre políticas y programas públicos en España y realizar propuestas para equilibrar el campo de juego. Ello se relaciona con la preocupación por la representatividad democrática y la calidad de las decisiones. La democracia española –subraya el Informe– de acuerdo con su marco constitucional, exige que sindicatos y patronales ocupen un lugar central en la negociación de las leyes económicas y ello va unido a la presencia de estos actores en una multiplicidad de consejos consultivos, lo cual afecta al ejercicio de lobby al reducir el peso y papel de “otros” lobistas en determinadas áreas.

RUBIO (2003: 44) considera que nos encontramos ante una crisis de la representación política; los distintos acontecimientos históricos del último siglo, han convertido la figura de la representación, tal como hoy es entendida, en una

figura arcaica y enmarca la crisis de la democracia en la crisis de la representación, aunque considera que debería hablarse más precisamente de crisis del concepto de representación. Entiende este autor la democracia participativa “como un sistema que articula mecanismos complementarios a la representación política, en la convicción de que solo en la representación política adquiere preeminencia la tarea de perseguir el interés del todo, sea cual fuere la suerte de los intereses particulares” (2003: 285).

Ciertamente, la participación política de los ciudadanos está garantizada constitucionalmente en varios preceptos de la Carta Magna, que no solo dan cabida al reconocimiento de este derecho de participación, sino que sirven de soporte para la actividad legítima de los grupos de interés. Son los artículos 9.2, 23.1, 77 y 105 los que hacen mención al tema.

Establece el artículo 9.2 CE que “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. Este precepto obliga a los poderes públicos a facilitar –“es una especie de mandato de acción, de actuación, incluso de resultado”, decía Castellanos- la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Este artículo es una norma general que no dice nada de los lobbies, pero permite la creación de grupos que faciliten la participación de los interesados en la toma de decisiones y en la regulación pública. Para ALVAREZ VÉLEZ y DE MONTALVO (2014: 361), la primera cuestión que suscita el precepto es “si a los grupos se les debe reconocer similares condiciones de libertad e igualdad que a los individuos aislados, pues como derecho fundamental encontramos en el artículo 23 que el

derecho de participación en los asuntos públicos se reconoce sólo a los ciudadanos”.

Por su parte, el artículo 23.1 declara que los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal, mientras que el artículo 77 establece que las Cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando prohibida la presentación directa por manifestaciones ciudadanas, pudiendo remitir al Gobierno las peticiones que reciban. El Gobierno está obligado a explicarse sobre su contenido, siempre que las Cámaras lo exijan. Por último, el artículo 105 manifiesta que la ley regulará:

- a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.
- b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.
- c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado.

Este conjunto de preceptos constitucionales disciplinan el derecho de participación política y muy especialmente el derecho de los ciudadanos a ser oídos en la elaboración normativa que les afecte.

Remarca MOLINS (2016: 652) la paradoja que se ha producido en España desde el inicio de la democracia respecto a los grupos de interés: la actividad de influencia de los grupos de interés se generaliza desde 1978 con la consolidación del sistema político e incluso se estimula en relación con la defensa de los intereses españoles con nuestra entrada en la Unión Europea, pero paralelamente “no se incorpora al debate público la necesidad de introducir publicidad y transparencia al proceso de intermediación de intereses, prefiriendo el ocultismo y negando los propios actores la actividad de defensa de sus intereses”. La elaboración y toma de decisiones en políticas públicas no se caracteriza, en España, por dar cabida a la influencia e información que puedan aportar los grupos de interés en competencia, sino en escuchar y dar acceso privilegiado a un determinado número de actores; “la regulación de los grupos de interés (...) puede resultar atractiva en un paquete de medidas de regeneración, pero no modificará la preferencia de nuestros reguladores por interactuar con unos pocos actores en posición de liderazgo en su sector” (eldiario.es, 28 de octubre 2014).

El estudio de los grupos de presión y su influencia en la democracia representativa se ha realizado desde dos perspectivas: desde su admisión por razones pragmáticas –si están ahí hay que contar con ellos- hasta situarse en el marco de la crisis de la democracia representativa –los grupos pervierten su funcionamiento- como apunta DEL CAMPO (1995: 2).

Los grupos de interés plantean formas de deliberación, negociación e identificación simbólica distintas a las de la representación electoral, complementarias y reforzadoras de ésta, pero aun reconociendo la importancia de estos intereses, si el objetivo es fortalecer la democracia, el paso siguiente es la necesidad de regular democráticamente el funcionamiento de estos grupos,

ofreciéndoles financiamiento a cambio de regulación, apunta DEL CAMPO (2007: 3).

No se trata sin embargo de una propuesta de vaciamiento del ámbito político-electoral, sino más bien de pensar en la política sin reducirla a sus encierros institucionales en el Estado, los partidos o el sistema electoral. No se trata tampoco de denostar la democracia representativa, sino de complementar los déficits de ésta y actualizarla. Pero hay que admitir, como señala GARCIA GUITIÁN (2016: 74) que “el actual sistema de representación política ha adquirido una enorme complejidad”.

En lo que podríamos denominar *democracia equilibrada*, los intereses de los grupos y otras organizaciones de la sociedad civil constituyen el contrapunto para el necesario equilibrio de la política electoral y partidista. Para DEL CAMPO (2007: 3) el nuevo contexto de las acciones públicas precisa de la generación de un *segundo circuito* de la política resultante de la aparición de nuevos espacios y ámbitos públicos, donde los movimientos sociales y las ONG, pero especialmente los grupos de intereses organizados, encuentren su acomodo. “Este segundo circuito de las asociaciones hace también referencia al espacio político de las mismas. La existencia de estas asociaciones de clase, sectoriales, profesionales, culturales, es importante cuando se intenta definir el tipo de democracia que queremos consolidar. A largo plazo, afectará sin duda la distribución de beneficios entre los distintos actores, la fórmula de legitimación de las decisiones públicas y el grado de satisfacción de la ciudadanía con la democracia española. En otras palabras, afectará la calidad de la democracia que hayamos sido capaces de desarrollar (DEL CAMPO, 2007: 3).

¿Cómo contribuyen los grupos de presión a la democracia representativa?.

El estudio de la representación de intereses, propios y ajenos, ha sido una constante en la teoría política. Los grupos de interés existen desde los albores de la humanidad, interesándole a la ciencia política desde que se organizan estratégicamente para influir. Los individuos necesitan participar en la vida política, trasladar sus intereses a los gobernantes, influir para conseguir ciertos resultados y presionar para que dichos intereses sean tenidos en cuenta. Los intereses individuales son una realidad indiscutible y su articulación en grupos constituye igualmente una evidencia en las sociedades pluralistas, como señala DE VEGA (Prólogo a la obra de RUBIO, 2003: 16). Los individuos, al organizarse grupalmente, obtienen mejores resultados en términos de influencia y de resultados. La intervención política del grupo por encima del individuo lleva a MEYNAUD (1957) a afirmar que “ los grupos de interés han provocado una deformación sensible de la democracia individualista (...) con vistas a arrancar ventajas especiales en base a intereses particulares”.

No cabe duda que los grupos de presión actúan en el sistema político en defensa de sus intereses con diversas estrategias y capacidad de influencia. Esta participación produce beneficios para el sistema, pero en ocasiones también pueden distorsionarlo. En términos de beneficios aportados a la democracia representativa, pueden apuntarse los siguientes:

- a) Los grupos de presión constituyen el enlace entre gobernantes y gobernados, manteniendo la sensibilidad de los primeros hacia los intereses de los segundos; sensibilidad que se ve acentuada en periodos electorales.

- b) Capacidad para transmitir los intereses de las minorías, que de otra forma no podrían hacerlo por falta de acceso a los poderes públicos.
- c) Utilizan su experiencia para facilitar información y asesoramiento al Gobierno.
- d) Promueven oportunidades para la participación política de los ciudadanos, sin necesidad de afiliarse a un partido político.

Pero en ocasiones, su intervención produce distorsiones en el sistema :

- a) El grupo de presión puede representar a una minoría muy poderosa cuya influencia política puede ir en detrimento del interés del conjunto de la sociedad.
- b) La capacidad de influencia del grupo está en relación con su dimensión, recursos o titularidad de la organización a la que pertenecen.
- c) Algunos grupos de presión no son democráticos en sí mismos. Sus líderes tienen una gran proyección mediática y social, pero son poco representativos, salvo de sí mismos. Algunos líderes no reflejan las opiniones de los miembros de su organización.

Invita a la reflexión el cambio que se ha producido en la democracia representativa en España en los últimos años: mientras aumenta la desafección ciudadana por la política y los políticos y se pierde credibilidad en los

instrumentos de representación, aumenta el interés de las empresas por entrar en los parlamentos mediante grupos de interés.

2. La teoría de grupos en las doctrina políticas clásicas

El estudio de los grupos de presión e interés ha sido abordado por las doctrinas políticas para explicar su papel en la democracia desde distintas concepciones teóricas. Como señalan PÉREZ YRUELA y GINER (1988: 9) “desde la ciencia política se ha hecho una revisión casi permanente de la estructura y funcionamiento del sistema de representación de intereses en la democracia”. “En la moderna ciencia política –recuerda Transparencia Internacional (2014)- los grupos de interés y su relación con la clase política son abordados de manera diferente en las democracias de los países de la OECD. En algunos se ha seguido un modelo pluralista, basado en reconocer la pluralidad de intereses y dejar que esos intereses interactúen entre sí y con el Estado de manera igualitaria formalmente, sin reconocer estatus especiales ni funciones cuasi-públicas a ninguno de ellos. En otros, como España y muchos otros países europeos, el modelo ha sido corporativista, otorgando –incluso constitucionalmente- a sindicatos y a patronales funciones de configuración del interés general junto al gobierno, o reconociendo a entidades corporativas (como los Colegios profesionales o las Cámaras de Comercio) papeles muy destacados en la gestión de los intereses públicos”.

A la ciencia política le ha interesado siempre entender la relación entre el Estado y la sociedad en el marco de la democracia, admitiendo que los grupos de interés “también son entendidos como uno más de los actores políticos que intervienen en el proceso de elaboración de las políticas públicas” (MEDINA y MUÑOZ MARQUEZ, 2016: 27). Recuerda DEL CAMPO (1995: 4) que el

interés científico por analizar el papel de los grupos de presión en el sistema político y en las diferentes instituciones del Estado, nace en el siglo XX en los Estados Unidos, saltando posteriormente a Europa. “El reconocimiento de la importancia de los grupos de presión en la actividad política de los sistemas políticos –añade DEL CAMPO- varia de forma importante en función del enfoque teórico que seleccionemos para estudiar su actividad”. Pero mientras en Europa interesaba el estudio de los grupos de interés desde las estructuras políticas públicas, en EEUU se enfocaba desde la capacidad de influencia (MEDINA y MUÑOZ MARQUEZ, 2016 a: 23).

La doctrina política coincide en que el estudio de la importancia de los grupos de interés se inicia con los trabajos de BENTLEY (1908) a principios del siglo XX, para quien la competición entre grupos sociales voluntariamente organizados constituía el elemento nuclear de la política. La configuración del Estado y la distribución del poder político en la sociedad determinaban el propio concepto de *política*.

Las teorías de la ciencia política intentan explicar el reparto del poder en las grandes sociedades, con diferentes modelos. Nos centraremos en el estudio de las teorías relacionadas con las democracias representativas contemporáneas: el corporatismo y el pluralismo y su evolución al neopluralismo. Para GARCIA GUITIÁN (2016: 74), factores como la globalización han cambiado la forma de adoptar decisiones, ya que ahora los gobiernos intervienen, desde su posición ideológica, en los mercados, lo cual genera cambios en las relaciones entre los grupos y los decisores, “que constriñe a los modelos tradicionales (pluralismo y corporativismo) contruidos sobre la idea de asociacionismo, representación y equilibrio de poder”. Para esta autora, estos modelos clásicos de concebir a los grupos, “articulan visiones de la democracia que parecen estar en competencia”.

Parece que intuitivamente asumimos el pluralismo igualitario –añade– como ideal normativo, pero no está exento de problemas, propugnando un ideal de igual representación donde todos los intereses tienen igual posibilidad real de ser escuchados y de influir en el resultado

2.1. Corporatismo

La doctrina se refiere de forma indistinta a esta teoría política con las denominaciones de *corporativismo* y *corporatismo*. CABRERA y DEL REY (1993: 5) reconocen su preferencia por el término *corporativismo* por considerar que el de *corporatismo*, aunque muy en boga en la literatura, no es una traducción correcta al español. También ZAPATERO (1985) utiliza la voz *corporativismo* en sentido despectivo, para referirse a la política de limitar el número de grupos sociales llamados a participar en la toma de decisiones públicas, con ocasión de la crítica realizada al sistema de elección de jueces y magistrados del Consejo General del Poder Judicial. En este sentido, DEL CAMPO (1995: 6) indica la diferencia entre ambos términos: “mientras que las relaciones corporativistas se dieron con relativa frecuencia durante el periodo de entreguerras, especialmente en aquellos países que contaron con regímenes autoritarios, ya fueran estos más o menos populistas, el corporatismo se desarrolla en Europa en los años sesenta (o el neocorporatismo en su variante mediterránea en los setenta) y se corresponde con un modelo político bien distinto, democrático, donde los intereses estratégicos son elevados por el Estado y tomados en consideración en la definición especialmente de la política de rentas de esos Estados”. Coincide ORTEGA RIQUELME (2000: 107) al recordar que el concepto de corporativismo es una noción vieja dentro del análisis político, utilizada para describir una doctrina política que pretendió organizar a la sociedad en corporaciones o gremios, estructuradas bajo criterios

jerárquicos, autónomos y funcionales de división del trabajo que se contraponían a la estructura del Estado. Recuerda este autor que el término corporativismo también se ha utilizado para describir regímenes políticos que organizan a la sociedad en corporaciones, quedando las organizaciones subordinadas al Estado.

Hecha la precisión, debemos referirnos al corporatismo y no al corporativismo.

CABRERA y DEL REY (1993: 5) señalan que “hasta la Primera Guerra Mundial cabe hablar de un tipo de organización pluralista y voluntaria pero a partir de entonces, con la presencia de partidos de masas, grupos de interés organizados con múltiples objetivos, dirigentes profesionalizados y burocracias, se entraría en un modelo corporativista de formación de intereses”.

El corporatismo o corporativismo estudia la manera en que se organizan los intereses en la sociedad y la forma que tienen de influir en la política pública, en la que los grupos, entendidos como corporaciones, tienen un gran poder en la vida personal y profesional de los individuos, actuando como intermediarios entre éstos y el Estado. A cambio de ayudas, subvenciones u otra clase de apoyo, el Estado controla a las organizaciones corporatistas imponiendo en ocasiones a los líderes. En el corporativismo, los intereses nacionales priman sobre los intereses particulares.

En el corporatismo, los grandes grupos de interés y los líderes empresariales son capaces de influenciar en los gobernantes para que legislen en su beneficio. Los intereses están indeterminados, pero unos más que otros; las organizaciones empresariales y sindicales están identificadas y se sitúan en la cúspide de la pirámide de la influencia. Para GOLDIN (2012: 1) “el

corporativismo en sus vertientes no autoritarias, se sostiene, remite a la gobernabilidad de las democracias a través de los intercambios de ventajas entre las organizaciones de intereses, en el que el Estado interviene como mediador”.

Para SCHMITTER (1992: 46) “el corporativismo sería un sistema de representación de intereses en el que las unidades que lo constituyen están organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, ordenadas jerárquicamente y funcionalmente diferenciadas y reconocidas o autorizadas (cuando no creadas) por el Estado, a las que se garantiza un determinado monopolio representativo dentro de sus respectivas categorías, a cambio de tolerar la práctica de ciertos controles en la selección de sus dirigentes y en la articulación de peticiones y ayudas”. SCHMITTER (1979) aplica las teorías del corporatismo, debidamente actualizadas, al sistema de representación de intereses de la sociedad civil y LEHMBRUCH (1979) las eleva hasta un concepto de corporatismo liberal para referirse a la participación de grandes grupos sociales en la elaboración o decisión de las políticas públicas. Frente al originario corporativismo autoritario se alza el corporatismo liberal de las democracias contemporáneas.

Apunta SCHMITTER (1994) que las características del corporatismo son las siguientes:

- a) Progresiva existencia de monopolios de representación de intereses.
- b) Surgimiento de jerarquías entre asociaciones con pretensiones de coordinar y subordinar las actividades de todos los sectores económicos y sociales.

- c) Escasa voluntariedad en la adhesión a ciertas asociaciones que evitan la competencia entre ellas.
- d) Papel activo de estas organizaciones en la identificación y formación de intereses.
- e) Papel activo del estado en la definición, deformación, estímulo o regulación, de las actividades de las asociaciones.

Las teorías del corporatismo siguen teniendo un importante predicamento en países como Italia, donde la sociedad y la economía se vertebran en corporaciones, colegios profesionales y asociaciones de todo tipo que representan los intereses más dispersos, sin que durante siglos la política haya sido capaz de cambiarlo (“Un pulso contra siglos de historia”, El País, 24 de enero 2012).

En el caso español y utilizando la teoría política como crítica, señalaba ZAPATERO (1985) que el corporativismo español gozó de excelente salud hasta la Constitución de 1978 (...) y que a partir de tal fecha, “suele resucitar de cuando en cuando, convenientemente disfrazado de neocorporativismo”; criticaba el ex ministro el sistema endogámico de elección de cargos en el Consejo General del Poder Judicial. Defiende ZAPATERO el pluralismo como la estructura política que mejor se adecúa a una sociedad basada en el mercado y la libre competencia, compatible con el principio de la representación parlamentaria de la soberanía nacional. BOUZA (2016: 104) considera que el corporatismo es una excepción en España, limitado al contexto de las relaciones laborales, aunque apunta que “esto tampoco significa que la actividad de los grupos de interés españoles se desenvuelva en un contexto pluralista

caracterizado por la existencia de numerosos grupos que se controlan mutuamente en un contexto de múltiples puntos de acceso”.

2.2. Pluralismo

Pluralismo y teoría política pluralista son conceptos similares pero diferentes. SARTORI (1995: 111) apunta que la idea de pluralismo se relaciona con la multiplicidad de valores en las democracias liberales a la vez que a la existencia de un relativismo que evita que ninguno de los valores predomine de forma evidente, mientras que el pluralismo como teoría política hace referencia a un modelo de democracia basado en la importancia que tienen los grupos con objetivos diferentes, actuando como elemento moderador de los poderes democráticos.

Como concepto genérico, el pluralismo hace referencia a la diversidad, aceptando y reconociendo la existencia de distintas opiniones y posiciones sobre un mismo tema. El principal rasgo del pluralismo es esa diversidad, entendida como la imposibilidad de que ningún grupo puede dominar la sociedad. En el ámbito político, la definición genérica de pluralismo se asocia con la participación y coexistencia de diversas ideas, corrientes y grupos en la vida democrática. Múltiples élites o grupos de interés actúan simultáneamente en el escenario político para influir en las decisiones.

El pluralismo político estudia el reparto del poder en la sociedad admitiendo como punto de partida que coexisten de forma pacífica distintos intereses e ideas que compiten abiertamente por influir en el poder político. Aunque el punto de partida reside en los partidos políticos, el pluralismo contemporáneo los relega a un segundo plano o al menos a un plano de

protagonismo compartido con otros grupos que defienden intereses. La idea de pluralismo hace referencia a esa coexistencia entre partidos políticos y grupos, incluso públicos (agencias y organizaciones gubernamentales). Los teóricos del pluralismo aceptan la existencia de los grupos de interés en la democracia, alabando incluso el papel que juegan.

Apuntaba ZAPATERO (1985) las confluencias y diferencias entre el neocorporativismo y el pluralismo, considerando al primero como una *forma bastarda* del segundo:

“Entre pluralismo y neocorporativismo hay, ciertamente, zonas de confluencia: cierto antiestatismo y el reconocimiento de la virtualidad social, política o económica, de los cuerpos intermedios. Pero a partir de ahí, pluralismo y neocorporativismo se distinguen nítidamente. En primer término, a diferencia del pluralismo, el neocorporativismo produce una limitación, fáctica o legal, de los grupos sociales llamados a participar en el proceso de toma de decisiones. En segundo lugar, el corporativismo, al contrario del pluralismo, implica la delegación de funciones públicas en organismos que representan intereses privados”.

La teoría pluralista surge como respuesta a la necesidad de flexibilizar los estrictos postulados del corporatismo; se otorga un papel relevante a la actuación de los grupos de interés, concebidos como un instrumento complementario a la representación electoral, cuyo objetivo es reforzar su legitimidad. Para el pluralismo, la participación individual de los ciudadanos en los procesos políticos se manifiesta de forma primordial mediante la acción colectiva que ejercen los grupos, que representan a los individuos y a sus intereses sociales.

Para DAHL (1999), el pluralismo no conlleva la idea de que todos los ciudadanos participen en el proceso político. Pluralidad no significa totalidad de actores interviniendo en la toma de decisiones, ya que muchos ciudadanos son inactivos, hacen absentismo político. Tampoco presupone que los recursos se distribuyan de forma equitativa entre todos. El pluralismo intenta superar las restricciones del corporatismo al considerar que existen límites a la concentración del poder en manos de unos pocos; la coexistencia de múltiples actores políticos garantiza una competencia plural y real que divide el poder y reduce la influencia de grupos concretos. El ideal del modelo es que todos los grupos puedan influir en las políticas públicas dentro de un equilibrio democrático, pero sin que ninguno pueda dominar a los demás. Para GARCIA GUTIÁN (2016: 63) “el elemento común de las teorías pluralistas en sus diferentes versiones es insistir en que la participación individual en los procesos políticos se debe expresar principalmente a través de la acción colectiva ciudadana”.

La formulación de la teoría pluralista tuvo una gran acogida académica por el rupturismo que suponía con las doctrinas anteriores. Los trabajos de TRUMAN (*The Governmental Process*, 1951), MEYNAUD (*Les Groupes de Pression en France*, 1958), de FINER (*Anonymous Empire*, 1958) y STEWARD (*British Pressure Groups*, 1958) son clara muestra del interés. Sin duda alguna, el pluralismo ha sido dominante como teoría política en EEUU a lo largo del siglo XX y en Europa ha tenido acogida académica, pero sin la repercusión americana. El principal representante de la escuela del pluralismo político fue James Madison, quien reconociendo la pluralidad de intereses de los grupos, consideraba necesario un consenso mínimo sobre ciertos valores y la existencia de normas comunes para la resolución de conflictos.

El pluralismo es la verificación empírica de la existencia de intereses heterogéneos en la sociedad, que inciden en la política. La pluralidad de intereses refleja la diversidad de la sociedad pero todos los grupos tienen la misma capacidad de influencia. Desde la óptica pluralista, el Estado es una organización independiente que legisla y hace políticas en respuesta a los distintos intereses y presiones que recibe, procedentes de los diversos grupos de interés que operan.

Para PÉREZ YRUELA y GINER (1988: 21) “el modelo pluralista concibe a la sociedad organizada en grupos voluntarios y autónomos de representación de intereses, de naturaleza jurídica privada, que compiten entre sí para la consecución de sus objetivos”.

El número de intereses potenciales en la sociedad es indefinido, estando indeterminados de forma global cuando se pretenden clasificar y organizar. Los grupos pueden constituirse sin límite numérico, pueden solaparse unos a otros y actúan utilizando todos los recursos disponibles para influir en la defensa de sus intereses. La interacción de los grupos conforma el sistema político en el que operan, donde al Estado y al Gobierno se les reserva el papel de moderador de la competencia entre grupos.

Para SCHMITTER el pluralismo puede definirse como el sistema de representación de intereses en el que las unidades constitutivas están organizadas en un número no especificado de categorías múltiples, voluntarias, competitivas, no jerárquicamente ordenadas y autodeterminadas, que no están especialmente autorizadas, reconocidas, subsidiadas, creadas o de algún modo controladas por el Estado en la selección de dirigentes o la articulación de sus intereses, y que no ejercen un monopolio de la actividad representativa dentro de sus respectivas categorías.

El pluralismo explica la teoría de grupos como un conjunto de ellos operando simultáneamente y rivalizando por influir en las políticas democráticas públicas. El pluralismo político es la teoría que más importancia da al papel de los grupos de presión, con Robert Dahl como máximo representante, quien considera que el pluralismo se fortalece con la forma de distribución de los recursos políticos. El hecho de que el poder se reparta entre distintos grupos, con distintos intereses, genera una situación de equilibrio entre intereses, tanto participativos como económicos.

La democracia acepta la existencia de estos grupos y es receptivo a sus demandas, reflejándose sus intereses en las decisiones finales que se toman. La aceptación o rechazo de los distintos intereses en juego producen un equilibrio social, ya que todos los grupos tienen acceso al poder político y a transmitir sus intereses. Tocqueville creía que la heterogeneidad de los intereses debía ser fomentada, pues la competencia entre ellos garantizaría la propia democracia. Los teóricos del pluralismo atribuyen un protagonismo nuclear a los grupos de interés dentro del proceso político. La política gira con y en torno a los grupos de intereses, aunque no todos tienen el mismo acceso y poder (SMITH 1994: 139).

El pluralismo no pone límites al número de grupos porque considera que los intereses potenciales son indefinidos y no son fácilmente determinables a la hora de intentar clasificarlos. Los grupos son el poder, señala BADIA (1984) para referirse al valor que el pluralismo otorga a los grupos de interés. Los grupos canalizan los deseos de participación política de los ciudadanos y se sitúan en la espina dorsal de la democracia. Y los partidos políticos quedan relegados del debate.

La fragmentación del poder hace que las decisiones sean resultado de un complejo proceso de interacciones e intercambios de grupos, que desempeñan un papel trascendental. Para el pluralismo, los grupos de interés tienen importancia por su capacidad de aportar a un poder incapaz de asumir por si solo el control.

Sostiene el pluralismo la organización de la sociedad en grupos de interés que tratan de influir en la toma de decisiones del poder político, de forma que el resultado de las políticas gubernamentales responde a las presiones ejercidas por los grupos de interés, diseñándose las normas en función de los intereses defendidos y la capacidad de influencia de los grupos. En expresión gráfica de ORTEGA RIQUELME (2000: 107), “el Estado democrático, como actor imparcial, es una arena donde se neutraliza el conflicto entre los diferentes intereses de la sociedad”. Esta idea tuvo fuertes críticas por dejar de lado la posibilidad de que el Estado interviniera en la selección de los intereses que tendría en cuenta en la toma de decisiones.

El pluralismo ha sufrido, sin embargo, fuertes críticas por excluir a los no participantes, por la dificultad para establecer de forma efectiva el equilibrio de intereses en la que los grupos de interés económico tienen una abrumadora supremacía. Sin embargo, a su favor se argumenta el equilibrio que promulga entre los diferentes intereses, tanto de los que disponen de recursos económicos como de aquellos que se limitan a la aportación participativa, siendo más relevantes los detractores que los defensores.

Existe la presunción normativa, recogida por MEDINA y MUÑOZ MARQUEZ (2016: 31) de que un modelo pluralista es más deseable en términos de ideal democrático. Algunos autores como FLORIA (2011: 1) consideran que “el pluralismo sigue siendo el mejor terreno sobre el cual sostener y legitimar el

principio de la mayoría limitada; quienes conforman la mayoría deberían respetar los derechos de las minorías”. En el caso español, recuerda MOLINS (2016: 648) cómo el pluralismo acabó con las estructuras corporativas del anterior régimen, sumidas en un importante desprestigio, pero con consecuencias como su debilidad estructural y la dependencia de los medios públicos para su consolidación, aunque reconoce que hoy “el pluralismo asociativo de los grupos de interés en España se ha consolidado en estos años, multiplicando su número y su interés por influir en las políticas públicas” (2016: 649). Ello no impide que algunos grupos muy activos en la transición democrática, como los colegios profesionales, hayan perdido protagonismo. Recuerda también LINZ (1988: 105) que durante la transición política en España, los grupos de interés tenían un papel “débil, pluralista, muy fragmentado y politizado”, lo que con el paso del tiempo “ha limitado la aparición de un sistema de grupos de interés capaz de asumir el papel que se espera de ellos en un sistema político democrático estable” (1988: 12). MOLINS (2016: 645) ratifica las ideas de Linz al afirmar que estas características se mantienen en la actualidad (nótese que el trabajo de Molins es del año 2016) especialmente la dependencia de los grupos de interés más institucionalizados de los poderes públicos y un cierto grado de pluralismo.

El aspecto más positivo del pluralismo es que no presupone diferencias en la distribución del poder, pudiéndose determinar empíricamente quien lo detenta. En el otro lado, al pluralismo se le critica la no exclusión de grupos no deseados en el proceso político o la falta de priorización de los grupos empresariales, a los que se equipara con el resto de intereses, cuando son los auténticos sostenedores del equilibrio económico que, a su vez, da estabilidad política. Las críticas al pluralismo por su valoración de los grupos puede desmontarse en términos de aportación-beneficio-ausencia: sin obviar las críticas

que se formulan al pluralismo, imaginemos un mundo sin grupos de interés que contribuyeran al funcionamiento de la democracia representativa.

A pesar de ser la teoría dominante en la ciencia política, el pluralismo es deficitaria en términos teóricos.

2.3. Neopluralismo

Las críticas realizadas a la doctrina pluralista, sin socavar las aportaciones del modelo, dieron lugar a la formulación de una teoría evolucionada, el neopluralismo. Para el pluralismo, todos los grupos tenían la misma capacidad de influencia y de recursos, al menos desde un plano meramente teórico, lo cual, no siendo cierto, daba lugar a desequilibrios en términos de influencia y de elaboración de las políticas públicas. El neopluralismo parte de considerar, precisamente, que no todos los intereses tienen la misma capacidad, ya que prima el peso de los grupos empresariales en detrimento de los intereses de los representantes de pequeños colectivos, lo cual distorsiona la política pública al responder ésta a determinados intereses, sin que los demás hayan podido influenciar de manera efectiva en la misma. Sostiene la importancia de los grupos y la competitividad en la elaboración de las políticas públicas y aunque reconoce que la empresa tiene privilegios, rechaza que domine la elaboración de las políticas e influya de manera determinante en la toma de decisiones.

Admite que los grupos vinculados al sector empresarial detentan posiciones privilegiadas frente a otros grupos y disponen de ventajas frente al mercado y los consumidores. En esa posición de privilegio, los poderes compensatorios no son suficientes para controlar los intereses de los grupos

empresariales (DAHL, 1992: 51). Para LINDBLOM (1977: 175), las ventajas de los grupos de interés empresariales se explican por dos factores: el primero por la dependencia del gobierno del progreso económico que le impulsa a beneficiar a los grupos empresariales como motores del crecimiento concediéndoles ventajas; al satisfacer sus demandas, logran la posición de privilegio. El segundo factor se basa en la capacidad del empresariado de crear empleo e inversión para desarrollar la economía de mercado, lo que les permite escapar a los rigurosos controles democráticos. LINDBLOM sostiene por ello que los grupos empresariales no necesitan utilizar los métodos de presión clásicos de otros grupos porque se benefician del poder de la propia estructura; cualquier funcionario que entienda el papel de la empresa en la economía, les situará en esa posición de privilegio. El gobierno contempla a estos grupos desde una óptica diferente: planifica la política pública teniendo en cuenta sus intereses generales, incluso cuando no se han transmitido de forma directa. “El poder es mas estructural que observable”, apunta SMITH (1997) resumiendo la relación entre gobierno y grupo empresarial.

Al igual que ocurrió con el pluralismo, al neopluralismo le aparecieron también detractores. Critican que el neopluralismo concibe de forma unitaria y simplista a los grupos empresariales, sin identificar los conflictos internos que les afectan. Tampoco identificando e forma precisa el poder de las estructuras del que se deriva la influencia de los grupos empresariales. El tratamiento neopluralista a la capacidad de veto del empresariado, decae cuando aparecen intereses públicos de carácter general defendidos por grupos de interés general.

De modo visual, MEDINA y MUÑOZ MARQUEZ (2016: 345) establecen las principales diferencias entre el pluralismo y el neopluralismo en varios parámetros, sobre la base de LOWERY y GRAY (2004) en el gráfico 2.

Gráfico 2: *Diferencias entre pluralismo y neopluralismo.* **Fuente:** Medina y Muñoz Márquez (*Los Grupos de Interés, Tecnos, 2016*)

Enfoque	Movilización y mantenimiento	Comunidad de intereses	Ejercicio de influencia	Resultado político
Pluralismo	La movilización es un producto natural de preocupaciones compartidas.	Todos los intereses destacados están representados en la comunidad.	Las organizaciones ofrecen información.	Paraíso pluralista.
Neopluralismo	Los problemas de acción colectiva pueden resolverse	La comunidad es una compleja ecología de organizaciones.	La influencia es contingente y a menudo limitada.	Purgatorio pluralista

CAPITULO 3

GRUPOS DE PRESIÓN E INTERÉS: CONCEPTO, CARACTERÍSTICAS Y ACTIVIDAD

1. Origen histórico de los grupos de presión e interés

Muchas son las teorías elaboradas para determinar quién fue el primer lobista de la humanidad, o cual fue el primer caso o la primera estrategia utilizada. Algunos afirman que “la aparición del fenómeno de los lobbies no se remonta mucho más allá del siglo XIX y queda vinculado a los procesos de industrialización, al reconocimiento del derecho de asociación y a la regulación por vía parlamentaria de las más diversas asociaciones económicas” (LUPICINIO, 2014). Pero dejando las hipótesis históricas al margen, los grupos de presión y los lobbies, en su actividad de influencia a través de la persuasión, hunden sus raíces en la antigua Grecia, en los siglos V y IV a.C., en pleno auge de los filósofos como figuras respetadas dentro de la democracia más completa y compleja.

Nacen los sofistas para representar al hombre sabio, al que enseña la sabiduría a los demás. Para ellos, las leyes son convencionalismos que los pueblos se otorgan a sí mismos y como cada pueblo tiene sus propias leyes, carecen de valor absoluto, lo cual se opone al carácter universal y permanente de

la naturaleza. Está admitido de forma general que en sus inicios los sofistas eran sabios, intérpretes y docentes de la ley, que dominaban el uso del lenguaje y las palabras y con ello persuadían a otros utilizando en ocasiones sofismas, argumentaciones falsas pero de apariencia verdadera con la que se pretendía confundir a otra persona. Protágoras llegó a considerar que su capacidad dialéctica les permitía “convertir en sólidos y fuertes los argumentos más débiles”, pero cuando empezaron a percibir dinero por sus intervenciones, aparecieron las primeras críticas; Sófocles criticaba la percepción de dinero por hacer su trabajo, que era formar en la *areté* o arte de la política y la ciudadanía para –mediante técnicas de argumentación y persuasión– conseguir un lugar en la administración de la *polis*.

Platón entiende la democracia como el gobierno de una mayoría de ignorantes sin experiencia en gobernar, por lo que se muestra muy crítico con quienes tienen la habilidad –los sofistas– de influir y someter a esa mayoría gobernante. Las críticas de Platón a los sofistas se fundamentan en que “están al servicio del poder y consiguen imponer sus opiniones a la mayoría no por el valor racional de sus argumentos sino por su valor retórico, sus amenazas veladas, sus promesas sin fundamento, su manipulación de la verdad histórica y sus sonrisas, capaces si no de convencer sí de embaucar y seducir” (RODRIGUEZ BUIL, 2011: 2). Con las aceradas críticas de Platón, los sofistas pasaron a ser considerados peyorativamente hábiles engañadores.

En este contexto se sitúa el origen de los primeros grupos de interés, aunque con estructuras grupales y organizativas muy diferentes a lo que hoy conocemos. Los grupos de interés, desde entonces, no han dejado de crecer e influir de diversas maneras en las sociedades políticas de cada época. Su influencia en la sociedad ya fue descrita por Tocqueville, Madison y Von Stein

en el siglo XIX, alcanzando su relevancia como actores de la política en el siglo XX con el desarrollo de la ciencia política en Norteamérica. Para TOCQUEVILLE (1996) los intereses y las asociaciones creadas en torno a los mismos eran uno de los pilares fundamentales de la democracia americana, admitiendo que los intereses individuales podían compatibilizarse con el interés general.

Los grupos de presión cobran carta de naturaleza en EEUU como grupo de interés político. TRUMAN (1951) distingue cuatro etapas en el proceso de formación de los grupos de interés, referidas a Norteamérica:

- a) Etapa de 1830 a 1860, en la que aparecen las primeras asociaciones nacionales en Norteamérica.
- b) Década de 1880, con el auge de la industrialización que provocará el nacimiento de muchas asociaciones en defensa de los intereses de trabajadores y empresarios.
- c) Etapa de 1900 a 1920, en la que surgen las grandes organizaciones de defensa de intereses.
- d) Década de los años sesenta del siglo XX, con un avance significativo en el movimiento asociativo y el activismo social.

Se ha equiparado a los grupos de presión en la actualidad con las estrategias de los sofistas, cuando utilizan argumentaciones falsas –los sofismas– respecto del interés que persiguen (la búsqueda del interés particular) que tienen apariencia de verdaderas (al grupo le preocupa la sociedad, el bien común); tal

podría ser el caso de ANFAC, Asociación Española de Fabricantes de Automóviles y Camiones, cuando presiona al Gobierno para que prorrogue, casi indefinidamente, las ayudas para la compra de automóviles (los planes PIVE) bajo la búsqueda del interés general de renovar el parque de automóviles, envejecido, carente de medidas de seguridad activas y pasivas y, por tanto, inseguros y con riesgo para la vida humana, cuando el interés real es la búsqueda del incremento de ventas de automóviles por la vía de la subvención pública parcial. Prueba del sofisma la encontramos en la petición de ANIACAM, la asociación de importadores de automóviles, al pedir “acelerar la renovación del parque de automóviles para rebajar de 10 a 8 años la antigüedad de los turismos que pueden entrar en el plan de subvenciones”: cuantos más coches puedan acogerse al plan, más vehículos nuevos se venderán (Expansión, 31 de diciembre 2014). Cuando se acaba la dotación económica de un Plan, la venta de vehículos disminuye causalmente.

En España la doctrina se ha ocupado de estudiar a los grupos de presión e interés y posteriormente al lobby como término omnicomprendivo de las actividades de influencia y defensa de intereses. Los trabajos de MOLINS, DEL CAMPO, RUBIO, PENDÁS y XIFRA son una muestra representativa al respecto. En el caso español DEL CAMPO (2016: 3) considera que la pluralidad de intereses y la expansión del asociacionismo también tienen que ver a partir de 1970 con el proceso de transición política a la democracia y lo que supone de desbordamiento de los canales partidistas institucionalizados, especialmente en un contexto de fuerte crítica a los partidos políticos tradicionales y a la vieja democracia representativa.

Para DEL CAMPO (1995: 1) los grupos de presión son grupos de intereses organizados, cuyas notas características son las de no desear de forma directa el control del poder político y la búsqueda de la influencia o la presión al poder legislativo o ejecutivo. “La organización de los intereses era entonces fundamental para el ejercicio de la democracia”, recuerda DEL CAMPO (2007: 1).

Los grupos de interés han sido estudiados dentro de la denominada “teoría de los grupos”, cuyos principales representantes fueron BENTLEY en 1908 y TRUMAN en 1951, quienes vienen a sostener que la actividad política se reduce a una lucha entre grupos e intereses. Posteriormente, DE CELIS en 1963, al estudiar los grupos de presión, los denomina “fuerzas invisibles” para reconocer su papel relevante en las decisiones políticas a la sombra de los políticos.

El escaso interés mostrado tradicionalmente por la ciencia política en España respecto al estudio de los grupos de interés –al que nos hemos referido en la Introducción de esta Tesis, apartado “Importancia y oportunidad del tema”– parece haber dado un inusitado giro a partir de las Elecciones de 2014, que redibujaron el mapa político municipal y autonómico. La pérdida de la mayoría del Partido en el Gobierno –tanto municipal como autonómico– que permitía intuir su debacle en las Elecciones Generales de 2015, como efectivamente ocurrió dando lugar a unas nuevas Elecciones Generales en 2016, configuró un nuevo escenario de minorías cualificadas que animó a la doctrina científica política a abordar de nuevo el estudio del papel de los grupos de interés.

Así, en 2012 FERNÁNDEZ SÁNCHEZ publica “La influencia de los grupos de interés en el proceso legislativo socioeconómico”; en 2014 el Centro

de Estudios Políticos y Constitucionales edita un trabajo sobre “La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno”, que aunque no aborda ni trata los grupos de interés -por falta de regulación en la Ley- sí analiza la transparencia política y el buen gobierno; en 2016 se publica el libro “La corrupción en España”, que bajo la dirección de VILLORIA, GIMENO y TEJEDOR, contiene interesantes trabajos de BETANCOR sobre las Puertas Giratorias, de CERRILLO sobre los Conflictos de Interés, de LOPEZ PAGAN sobre Gobierno Abierto y de REVUELTA y VILLORIA sobre los Grupos de Interés. El año 2016 se cierra con la publicación del libro “Los grupos de interés en España”, que dirigido por MOLINS, MUÑOZ y MEDINA, recoge trabajos de varios autores, constituyendo un compendio y un manual de cabecera para el estudio de los grupos de interés en nuestro país.

Este redespertar científico de la doctrina encuentra su causalidad en el complejo escenario político y en la composición del Parlamento surgido tras las Elecciones de 2015 y 2016 en las que la pérdida de la mayoría absoluta del Partido Popular van a permitir a los grupos de interés desarrollar un papel protagonista, no solo frente al partido gobernante sino frente a los partidos en la oposición y en minoría, necesitados de asesoramiento e información externa para realizar su actividad parlamentaria, oponiéndose a las propuestas parlamentarias divergentes con sus programas políticos.

La idea viene a confirmar dos de las hipótesis de trabajo de esta Tesis: los grupos de interés crecerán en número e intensidad de su actividad por la complejidad de la actual estructura parlamentaria y que la influencia y eficacia de los grupos de presión aumenta en democracias con partidos políticos con mayorías minoritarias y oposición fragmentada.

2. Una cuestión terminológica. Su denominación

Delimitados en el Capítulo 1 los grupos de presión con otras figuras afines, debemos abordar en primer lugar cuál es la denominación idónea de estos grupos, atendiendo a su actividad, a su imagen social y a las perspectivas de una futura regulación legal.

Ya hemos indicado que todo grupo de presión es un grupo de interés, aunque no a la inversa. Pero hemos de admitir que hablar de grupo de interés o de grupo de presión, en este Capítulo y en este sentido, es hablar de la misma forma de intervención o influencia en la esfera política; equiparación terminológica que no solo se realiza en España sino también fuera de nuestras fronteras (LACHMANN, 2012: 5, en Alemania).

Coincide DEL CAMPO (1995: 1) al recordar que en términos de concepto existe un problema terminológico inicial según el cual la doctrina ha equiparado y utilizado como sinónimos los términos *grupo de presión* y *grupo de interés*. MEDINA (2009: 17) dice que es “oportuno advertir que la categoría *grupo de interés* es intercambiable a la de *grupo de presión* u otras que se puedan encontrar a pesar del esfuerzo de algunos autores por establecer diferencias entre ellos”, admitiendo que “hoy en día no se produce ningún debate sobre la posible ambivalencia de ambos conceptos”. Por su parte JEREZ (1997: 294) indica que el uso de la expresión *grupos de presión* es más habitual a nivel académico, aunque también en este ámbito la tendencia se invierte por las connotaciones negativas del término *presión*. Este uso indiscriminado y alternativo de los conceptos obedece, a nuestro juicio, a varias razones; en primer lugar, el concepto de grupo de presión corresponde a la doctrina más antigua, coincidente con el nacimiento de los grupos de presión como actores de

la política. Su uso refleja la actividad que realizan los grupos –presionar sobre los poderes ejecutivo y legislativo en defensa de sus intereses- y es un término propio de la ciencia política. Posteriormente y sobre la base de que todo grupo de presión defiende un interés, el término *grupo de interés* cobra fuerza como aglutinante de cualquier interés que debe ser defendido ante los poderes públicos, utilizando la presión necesaria para trasladar a los políticos dichos intereses. Con el paso del tiempo, la voz *presión* ha de dar lugar a otros términos menos agresivos, como el de interés, influencia o lobby.

DEL CAMPO (1995: 1) indica que “hablaremos de grupos de interés de manera omnicomprendiva para abarcar a ambos grupos”. También PENDÁS (ET) admite que el término grupo de presión está en desuso fuera de la ciencia política.

En 1992, primera fecha en la que se empieza a hablar de los lobbies en España, el diario El País en su edición de 30 de diciembre de 1992, señalaba que “los términos grupo de presión o grupo de interés despiertan un amplio rechazo en las sociedades europeas y más específicamente en los países latinos (...)”. En algunas ocasiones se ha acudido al eufemismo de denominarlos “grupos de transparencia de intereses” para suavizar la negativa percepción social (SANROMAN, Director en 1992 de la consultora Hill and Knowlton en Madrid).

Durante las conversaciones mantenidas con las diversas personas que han participado en la fase de entrevistas para la elaboración de esta Tesis, el rechazo al término grupo de presión ha sido generalizado. ASTARLOA (ET) rechaza por anglicista el vocablo *lobby* y prefiere el de grupo de interés, “ya que grupo de presión suena mal”. Grupo de interés, de presión o lobby son manejados como

términos equivalentes por los medios de comunicación. Así, el diario El Confidencial (21 de febrero 2016) se refería al Consejo Económico de Competitividad como “grupo de interés y presión”, como conceptos idénticos. Debe admitirse que la distinción, tanto conceptual como terminológica, es irrelevante a efectos políticos para la sociedad. Sin embargo, el término *grupo de presión* genera un claro rechazo social por la connotación negativa que supone. Desde la obra de RUBIO (Grupos de Presión, 2003), la crisis económica y la corrupción han generado un fuerte rechazo a la defensa de los intereses privados y a la influencia y presión sobre los poderes públicos.

Ante la dicotomía de utilizar unas expresiones u otras según incidan más o menos en la imagen, los grupos de presión han recibido y reciben distintos nombres para denominarlos y describir una misma actividad. Estos nombres varían de un autor a otro. Dice RUBIO (2003: 178) que “desde mitad del siglo XX hay una batalla terminológica entre la doctrina para determinar la denominación correcta de los grupos de presión” y de un país a otro, por dos motivos fundamentales:

- a) La doctrina quiere crear un nombre distinto a otro ya utilizado para diferenciarse entre sí, justificando el cambio de nombre en matices de la actividad u objetivo del grupo. Cada autor considera que el nombre propuesto delimita mejor y con más precisión la actividad del grupo. Así, los grupos son de *interés* para Oldersma, Fernández Sánchez, Molins y Uriarte, mientras que para Lelieveldt son de influencia y para Sartori, Del Campo, Rubio, Truman, De Celis, Von Stein, Tocqueville, Madison, Bentley, Turner y Meynaud son de

presión. Son lobby para Francés, Xifrá, Finer, Castillo y Carnuta, entre otros.

- b) Cada nombre utilizado intenta evitar la imagen negativa que tiene el anterior, buscando huir del rechazo social que genera la actividad de estos grupos. Los nombres son eufemismos para describir una misma actividad, aunque dicha perífrasis la suaviza en busca de una mayor aceptación y legitimidad social.

Utilicemos el nombre que utilicemos, el acierto vendrá de la mano del término que sea capaz de ser aséptico, descriptivo, sin connotaciones y que esté socialmente aceptado. Hechas estas advertencias, encontramos que se utilizan varias denominaciones en la doctrina y en la práctica para describir la actividad de los lobistas y designar a los grupos –internos o externos a la empresa- que ejercen lobby, entendiendo que lo que en el fondo subyace es una actividad que busca modificar la voluntad o la intención de un político para que legisle en un sentido u otro. Van desde la realidad política (grupo de presión) al eufemismo más sutil (relaciones públicas).

Y a esa actividad la podemos llamar de muy diferentes formas, entre las que hemos encontrado que se utilizan las siguientes:

- a) *Grupo de presión*. Término claramente político. El Diccionario de la Real Academia Española lo define como “conjunto de personas que, en beneficio de sus propios intereses, influye en una organización, esfera o actividad social”. Es probablemente el que mejor describe la actividad de quienes pretender influir en los políticos pero el que más

rechazo genera tanto entre los propios profesionales como entre la sociedad. La palabra *presión* tiene unas indudables connotaciones negativas, próximas a la ilegalidad y a lo delictivo. La mayor parte de la doctrina y de los entrevistados –ninguno de ellos la utilizó– la rechaza por considerarla muy fuerte, muy marcada y muy negativa. Da pie a pensar que la presión es una amenaza o una insistencia más allá de lo admisible y razonable tendente a cambiar una voluntad o intención pública en sentido contrario al interés general.

El término *grupo de presión* tiene una connotación peyorativa (ALVAREZ VÉLEZ y DE MONTALVO, 2014: 361), pero en las Facultades de Ciencias Políticas, sin embargo, continúa siendo el término de referencia.

- b) *Grupo de interés*. Término muy común en ciencia política y entre la clase política y los profesionales para referirse a los grupos de presión. Todo grupo de presión es un grupo de interés, pero la voz *interés* refleja con más precisión el objetivo del grupo: defender intereses privados frente al poder político. Tiene un carácter más aséptico, genera menos rechazo y tiene mejor nombre. La sociedad entiende que hay intereses privados que no siempre coinciden con los públicos. Equivale a gestión de intereses o representación de intereses.
- c) *Grupo de influencia*. Eufemismo que contiene en el nombre la actividad que realiza. Aunque la palabra *influencia* es preferible y menos negativa que la de *presión*, tiene el riesgo de asociación fonética con el delito de tráfico de influencias. Muchos lobistas la

prefieren por reflejar el objeto de su actividad: influir en el poder político, aunque como tal influencia es más negativa que el término “representación de intereses”. CASO (ET) la prefiere por “ser la esencia de la política”, mientras que el ex ministro PIMENTEL (EV) la rechaza argumentando que “la sociedad española no va aceptar una actividad que consista en influir”. Influnciar es presionar para conseguir algo de lo que no se está seguro que se pueda conseguir, y al relacionarlo con la política adquiere tintes de falta de transparencia, opacidad y por tanto, de sospecha. Uno de los políticos entrevistados manifiesta sin embargo que la influencia es algo humano, natural y habitual: “es lógico que si un familiar se presenta a un examen de una oposición llames al Presidente del Tribunal para interesarte por él y pedirle que le eche una mano...”.

- d) *Lobby*. Recordaba BADIA (1977: 19) que el uso del término *lobby* presenta dos inconvenientes: resulta intraducible a ninguna de las lenguas habladas en España y en segundo lugar viene a aumentar la confusión terminológica existente en esta materia. No imaginaba el autor que 40 años después no sería necesario traducirlo y que el vocablo se habría integrado totalmente en el idioma como propio. Aunque es un anglicismo, no por ello debe ser rechazado para ser utilizado en español; todos los días utilizamos como cotidianos términos y expresiones inglesas que ya forman parte de nuestra cultura (stop, smartphone, feeling, feedback, e-Book, input...). Es el término más internacional utilizado para definir las actividades de presión o influencia en el poder político, entendido en todos los idiomas tanto en su significado como en su actividad. Es una voz política, sonora, de corta longitud, atractiva desde el punto de vista de

la comunicación política aunque tiene algunas connotaciones negativas. La Fundéu, Fundación patrocinada por la Agencia Efe y el BBVA y asesorada por la RAE, cuyo objetivo es el buen uso del español en los medios de comunicación, considera que si bien este extranjerismo puede considerarse aceptable debido a su amplio uso, siempre y cuando se escriba en cursiva, recomienda optar por las alternativas españolas de cabildeo o presión, la primera de las cuales, grupo de cabildeo, está ya extendida en América. En España, la voz lobby se utiliza profesionalmente para definir a las firmas profesionales dedicadas a realizar actividades de influencia para terceros por cuenta ajena, frente al grupo de presión, que realiza lobby en interés propio y por cuenta propia. Las tendencias más avanzadas ya lo denominan “lobby 2.0”. También se usa el término lobby como genérico para referirse a cualquier grupo que defiende cualquier interés: lobby catalán, lobby judío, lobby petrolero y así es utilizado en los medios: “El lobby del IBEX frena la entrada de Alierta en CEOE para evitar no parecer una filial” (El Confidencial, 18 de enero 2015). Para CALDEVILLA y XIFRA (2003: 889) la acción de los lobbies es más desapercibida, siendo la palabra *cabildeo* la más cercana a lobbying que tiene el idioma español.

- e) *Cabildeo*. La palabra cabildeo “hace referencia a los cabildos o ayuntamientos y más concretamente a la actividad de acudir a los mismos con intenciones lobbísticas” para que los ciudadanos puedan presionar al alcalde para que vea las cosas desde su punto de vista (CALDEVILLA y XIFRA, 2003: 889). Este término fue originariamente utilizado en España por influencia de su uso en Latinoamérica, donde está generalizado, especialmente en México,

aunque RUBIO (2003: 181) apunta que “las fuerzas hispanohablantes misteriosamente optan por el término lobby”. Como sinónimos, los diccionarios facilitan términos como “conciliábulo”, “conspiración” e “intriga” por lo que sus connotaciones negativas son muy acusadas. En España, la voz “cabildo” se utiliza con normalidad en Gran Canaria para referirse a un ente administrativo local propio de las islas y en la esfera religiosa el cabildo catedralicio es el órgano colegiado de clérigos que asiste al obispo, por lo que el uso de cabildo como alternativa al de grupo de presión no tiene arraigo en España, aunque se intenta utilizar en el ámbito académico. Sin embargo, la Fundéu considera preferible utilizar las voces *grupo de cabildeo* o *grupo de presión* que la voz inglesa *lobby*, como ya hemos visto, para referirse al grupo de personas influyentes, organizado para presionar en favor de determinados intereses. Los lobistas las consideran una palabra antigua, peyorativa y poco representativa de la actividad que realizan. Ninguno de los entrevistados la utilizó durante las conversaciones.

- f) *Relaciones Institucionales*. Aunque es un término que cobra fuerza, no siempre refleja su alcance, por la ambivalencia de su contenido: relaciones con instituciones públicas y relaciones entre altos cargos de empresas privadas sin fines específicamente comerciales o concretos. Esta es sin embargo la denominación que ha escogido la asociación profesional (APRI) que les representa para dar nombre a la actividad que ejercen y muchas empresas del Ibex.
- g) *Relaciones Públicas*. Término ambivalente, que abarca desde la relación comercial con el cliente a las gestiones públicas. Poco descriptivo y con connotaciones comerciales.

- h) *Servicio de Estudios*. Es otra expresión utilizada como alternativa a grupo de presión o lobby, porque su función no solo es o puede ser la influencia política. Es un término que da buena imagen, pero es poco descriptivo todavía.
- i) *Agencia de Comunicación*. También se usa esta fórmula en algunas ocasiones como alternativa al lobby, aunque su significado es ambivalente y por tanto poco descriptivo.
- j) *Advocacy*. Traducido como sinónimo de “abogacía”, hace referencia a las expresiones “intercesión”, “defensa” y “apoyo” frente a terceros que realizan los abogados. Su uso no es frecuente en España y queda restringido al ámbito formativo dirigido a firmas jurídicas que quieren ampliar su actuación hacia la defensa de intereses privados frente a la Administración. Algunas instituciones como la AmCham (Cámara de Comercio Americana en España) es precisamente la expresión que utiliza. Podría decirse que *advocacy* es el lobby realizado por firmas jurídicas. En ocasiones, el término *Advocacy* se ha utilizado también para referirse no ya a los grupos de interés sino a ciertos think tank, los *advocacy tanks*, concepto ontológico y demostrativo de la creciente importancia de la relación entre las relaciones públicas y la vida política (XIFRA, 1998). La voz *advocacy* cobra cada vez más relevancia en el mundo anglosajón dentro del ámbito de las relaciones públicas, que buscan la defensa de intereses.

- k) *Asuntos Públicos/Public Affairs*. Es el término más actual y más utilizado actualmente tanto por las organizaciones como por los lobistas. Es descriptivo, aséptico y no tiene connotaciones negativas, por lo que responde a las características ideales que debe tener el grupo. En su versión inglesa es sonoro, suena bien y se entiende por organizaciones multinacionales. En ocasiones puede no reflejar con precisión su objeto y entenderse que es el conjunto de actividades y relaciones con las Administraciones Públicas, en general.

¿Qué denominación se utiliza en el mercado español para referirse a los departamentos encargados de gestionar intereses?

Como podemos observar, son muchos y muy diferentes los nombres que se utilizan en la ciencia política y en el ámbito empresarial para referirse al órgano social encargado de relacionarse con los políticos y la Administración para trasladar intereses. Este doctorando ha realizado un trabajo de investigación vía web para analizar cuál es el nombre que utilizan para trasladar intereses algunas empresas en España, nacionales y multinacionales, sin ánimo de exhaustividad pero sí de representatividad. Los resultados se contienen en el gráfico siguiente.

Gráfico 3: *Denominación utilizada en España por empresas nacionales y multinacionales para identificar el departamento responsable de la gestión de intereses.* **Fuente:** *Elaboración propia.*

Nombre del Cargo/Departamento	Empresa
Government Affairs	Abbott Laboratories, Gilead Sciences
Government Affairs and Market Access	Celgene

Government Affairs and Publics Affairs	Grifols
Government Relations	HP Printing and Computing Solutions
Relaciones con la Administración	Airbus
Estudios Corporativos y Relaciones Institucionales	Atlantic Copper
Relaciones Institucionales	BBVA, BTS, ESADE, Indra, KPMG, Mastercard, Gilead Sciences, APRI, Burson Marsteller, Kreab, Political Intelligence
Public Affairs	BBVA, Redondo & Asociados, Kreab, Edelman
Relaciones Internacionales	Universidad Loyola, Repsol, Iberdrola
Relaciones Externas	Merck, Sharp & Dohme
Asuntos Públicos	Llorente & Cuenca, Ketchum, Coca Cola
Servicio de Estudios	Marsh España
Relaciones Gubernamentales y Asuntos Regulatorios	IBM
Legal & Regulatory Affairs	Discovery Communications Spain
Relaciones Públicas y Gubernamentales	Dow Chemical Iberica
Public Policy	Facebook Spain
Policy and Government Relations	Google
Relaciones Públicas y Relaciones Institucionales	Grand Class
Relaciones Corporativas	Coca Cola Spain

Research & Investment Strategy	CBRE Richard Ellis
Análisis y Estudios	Presidencia del Gobierno Moncloa
Relaciones Públicas	DEVA Comunicación Financiera
Public Affaires & Lobby	Atrevia

Se han examinado 37 empresas, de las que pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- a) El nombre más utilizado para referirse a los departamentos encargados de gestionar intereses con la Administración y los políticos es el de Relaciones Institucionales, seguido de Asuntos Públicos y Government Affairs.
- b) No hay preferencia de nombre según el sector de actividad.
- c) Respecto al uso del español o el inglés, el 57% de la muestra utiliza el español frente al 43% que lo hace en inglés. Respecto a la nacionalidad de la compañía, no pueden establecerse asociaciones entre nacionalidad e idioma.
- d) El 52% opta por un único nombre (por ej., Relaciones Institucionales) frente al 48% que utiliza más de uno (por ej., Relaciones Públicas y Gubernamentales).
- e) En ocasiones, una misma empresa utiliza dos denominaciones distintas para referirse, aparentemente, a la misma actividad.

Aunque RUBIO (2003: 182) afirma que “los términos lobby, grupo de presión y grupo de interés son los más manejados entre los especialistas en la

materia”, a nivel académico existen otros términos utilizados por la doctrina, como asociaciones de voluntarios (Moyser, Parry), organizaciones sociales (Billiet), grupos con un fin (Joye, Laurent) y organizaciones políticas tradicionales (Wessel) o bien voces como *Market Access* o *Regulatory & Corporate Affairs*, Asuntos Corporativos o *Political Intelligence*. Desde APRI apuntan otras combinaciones posibles, como *Goverment Affaires* o *Corporate Diplomacy*. APRI ha optado por referirse en su nombre a Relaciones Institucionales porque no es un término inglés, no tiene mala imagen y refleja su actividad: relaciones con las instituciones públicas.

Para NAVARRO (ET) el nombre adecuado es el de Asuntos Públicos o grupos de interés. Para ASTARLOA (ET) “hay que modernizar la actividad y llamarlo influencia o asociaciones de intereses y no grupo de presión”, aunque reconoce que “influir”, aunque revela participación, tiene un aspecto legal y otro que entra en el Código Penal; “la expresión grupo de presión es desagradable” – añade- aunque PENDÁS (ET) la entiende aceptable desde la perspectiva política académica. Para PIMENTEL (Jornada APD) sin embargo, “la voz influencia no será aceptada socialmente”.

La revista Papel, suplemento del diario El Mundo, publicó en su número 11 (29 de noviembre 2015) un reportaje titulado “Los grupos de presión que dictan tu vida”. Sorprende que un medio de comunicación utilice la denominación *grupo de presión*, de marcado contenido politológico, frente al de lobby, lo cual se explica al leer el reportaje basado en entrevistas con autores como RUBIO, FRANCÉS o NAVARRO, especialistas políticos en estos grupos.

Este doctorando ha optado por utilizar la denominación académica de grupos de presión para el título de la Tesis porque se trata de un término de

ciencia política, porque refleja la actividad y el objetivo del grupo con precisión y porque es el que proviene de los antecedentes históricos, pero admite que actualmente es más adecuado el de grupos de interés, lobby, asuntos públicos o relaciones institucionales. Uno de los retos del sector es, precisamente, la unificación del término que designe a los grupos y la actividad o, al menos, la reducción del número de nomenclaturas.

3. Grupo de presión e interés: Definición conceptual

El grupo de presión es la evolución del grupo de interés y su actividad consiste, al igual que en el grupo de interés, en hacer lobby frente a los poderes públicos para la defensa de sus intereses y la consecución de sus objetivos. La presión del grupo es más acentuada en términos de influencia que la del grupo de interés. Para RUBIO (2003: 290) el grupo de presión es la unión de individuos, autónoma y organizada, que lleva a cabo acciones para influir en los poderes públicos en defensa de sus propios y particulares intereses.

El objetivo del grupo de presión es la defensa de los intereses que le son propios mediante la influencia en el poder; no buscan el poder pero sí influir en el mismo para obtener del legislador una respuesta en términos normativos que satisfagan su interés, activa (legislando) o defensivamente (no legislando). El resultado de la influencia del grupo de presión sobre el legislador es clave para la defensa de sus intereses, entendidos en términos económicos.

En torno al concepto de grupo de presión y de interés se han dado varias definiciones, asumiendo en todo caso que la doctrina utiliza generalmente a estos efectos como sinónimos los términos grupo de presión, grupo de interés y lobby, como ya se ha dicho. Hemos de coincidir con MEDINA Y MUÑOZ MARQUEZ

(2016: 24) cuando afirman que “existen diversas definiciones politológicas sobre lo que es un grupo de interés, lo que implica que no existe un consenso conceptual”. Efectivamente, cada teoría política y cada autor lo ha definido de manera diferente, aunque en lo nuclear coincidan en aspectos como la organización, el interés y la influencia. Ambos autores equiparan los términos grupo de interés y lobby a estos efectos (2016: 25).

En Chile, uno de los países que más recientemente ha regulado de forma específica el lobby mediante la Ley 20.730 de 3 de marzo 2014, se define éste como aquella gestión o actividad remunerada, ejercida por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés particular, para influir en las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar los sujetos pasivos incluye los esfuerzos específicos para influir en el proceso de toma de decisiones públicas y cambios en las políticas, planes o programas, en discusión o en desarrollo, o sobre cualquier medida implementada o materia que deba ser resuelta por el funcionario, la autoridad o el organismos público correspondiente, o bien para evitar tales decisiones, cambios y medidas. El lobista es la persona natural o jurídica, remunerada, que realiza lobby. Si no media remuneración se denomina gestor de intereses particulares, sean éstos individuales o colectivos.

Para definir a los grupos de presión, recuerda URIARTE (2010: 259) que junto a los partidos políticos existen otros actores que intervienen en la política, que son los grupos de interés o de presión, grupos organizados que pretenden influir en la política, pero mientras que los grupos de interés no aspiran a ocupar las instituciones del Estado ni a ejercer el poder político formal y no se presentan a las elecciones, los grupos de presión sí tratan de influir en el poder político. Añade URIARTE (2010: 261) que el concepto de grupo de interés plantea como

problema inicial la confusión en torno al concepto de interés, consecuencia del *alargamiento del concepto* de grupo de interés al que se refería SARTORI, “pero no todo es grupo de interés”. RICHARDSON (1993:1) da hasta veinte conceptos de grupo de presión, aunque en realidad no son definiciones sino diversos nombres que se le dan o se utilizan para referirse a los grupos de presión, pero sí propone definir al grupo de presión como cualquier grupo que articula demandas a las que las autoridades políticas en el sistema o subsistema político deberían dar algún tipo de respuesta.

El Informe de Transparencia Internacional utiliza una definición general de lobby: “cualquier comunicación directa o indirecta con agentes públicos, decisores públicos o representantes políticos con la finalidad de influenciar la toma de decisión pública, desarrollada por o en nombre de un grupo organizado”. Esta definición se fundamenta esencialmente en las "Sunlight Foundation Lobbying Guidelines", que se contienen en la web <http://sunlightfoundation.com/blog/2013/12/03/announcing-sunlights-international-lobbying-guidelines/>, el Borrador de Informe de la OCDE “Draft Report on Progress made in implementing the OCDE Principles for Transparency and Integrity in Lobbying” y la Recomendación de la Asamblea del Consejo de Europa 1908 (2010) sobre “Lobbying in a democratic society”.

Esta definición es, obviamente, muy genérica y poco esclarecedora de su ámbito objetivo y subjetivo de aplicación. Para Transparencia Internacional, los lobistas pueden ser no sólo profesionales (intermediadores de intereses), sino también representantes del sector privado dedicados a esta labor desde sus empresas (*in-house lobbyists*), consultores de relaciones públicas, representantes de ONG's, corporaciones, asociaciones industriales y profesionales, sindicatos, *think tanks*, despachos de abogados, organizaciones religiosas y académicas. Por

eso reconoce que un uso muy amplio del concepto de lobby genera una ampliación excesiva de los sujetos potencialmente acogidos bajo tal paraguas conceptual y, por ello, puede resultar más adecuado acotar la definición de lobby como “cualquier comunicación directa o indirecta con agentes públicos, decisores públicos o representantes políticos con la finalidad de influenciar la toma de decisión pública, desarrollada por o en nombre de un grupo organizado de carácter privado o no gubernamental”.

REVUELTA y VILLORIA (2016: 411) consideran que la definición de lobby de Transparencia Internacional da cabida a los profesionales que ejercen la mediación de intereses, pero también a los representantes del sector privado dedicados a esta labor en sus empresas, consultores de relaciones públicas, representantes de ONG's, corporaciones, asociaciones industriales y profesionales, sindicatos, think tanks, despachos de abogados y organizaciones religiosas y académicas, añadiendo a este catálogo a los representantes de los gobiernos autonómicos y municipales. RUBIO (2003: 181) considera que “si la expresión grupo de presión no abarca las oficinas profesionales, se puede decir que la palabra lobby deja fuera también a todos aquellos grupos que ejercen, por cuenta propia, actividades de presión”.

Desde LUPICINIO (2014) se definen como grupos o colectivos de personas físicas o jurídicas influyentes, organizadas para incidir en el proceso de toma de decisiones a favor de determinados intereses. Para RUBIO (2003: 209) es el instrumento de participación política para reforzar el sistema representativo y para CASTILLO (2011) el grupo de presión es un acto de comunicación. Otras definiciones que se han dado de los grupos de presión ponen el acento en la idea de colectivo con intereses comunes que realiza acciones dirigidas a influir ante

las Administraciones Públicas para promover decisiones favorables a los intereses de un sector de la sociedad.

Para APRI el lobby puede ser definido negativa y positivamente: negativamente el lobby no es mover contactos, corromper a alguien o influir negativamente sobre las decisiones públicas; positivamente el lobby es estrategia, desarrollo de negocio y representación legítima de los intereses y se añade que “el lobista traduce las necesidades de la entidad que representa al poder público, le explica un problema, poniéndolo a la atención del político que a lo mejor no tiene conocimiento suficiente sobre un determinado asunto”.

En todo caso, el término grupo de interés debe entenderse de una forma pluricomprendensiva y no limitativa para referirse a aquellos grupos que buscan la defensa de intereses concretos, al margen de la presión, estrategia u objetivo de influencia final que cada uno persiga. En la Proposición de Reforma del Reglamento del Congreso, presentada por el Grupo Parlamentario Popular (BOCG, 3 de marzo 2017) se considera grupo de interés a aquéllas personas físicas o jurídicas que llevan a cabo de manera organizada acciones para influir en el poder legislativo en defensa de los intereses comunes de sus miembros.

3.1. Actividad que realizan. Definición y alcance

La actividad que realizan los grupos de interés y el lobby permiten diferenciarlos de otras figuras de base profesional o asociativa. Esta actividad se enmarca en las funciones que ejercen los lobbies para alcanzar los logros estratégicos marcados, que BERRY (1984) concreta en cinco:

- a) representan a sus miembros frente al Gobierno
- b) ofrecen un canal de participación política al margen de las elecciones
- c) aportan conocimiento a sus miembros sobre el proceso político
- d) diseñan la agenda pública
- e) hacen seguimiento de los programas gubernamentales para comprobar que sus intereses son correspondidos.

El lobby es un grupo, pero fundamentalmente es una voz que expresa la idea de ejercer una actividad (lobbying). Cuando se habla de lobby como grupo (el lobby del petróleo...) en realidad se habla del grupo de presión o interés que constituye la industria del petróleo, pero indudablemente el término lobby tiene una *vis atractiva* tanto política como mediática que hace que se utilice este término en detrimento del de grupo de presión. El concepto político de lobby ha perdido parte de su sentido original por el uso espurio que se ha hecho del mismo –contribuyendo a cultivar su imagen negativa– al utilizarse para referirse a reivindicaciones grupales de contenido económico. El diario El Confidencial, en su edición del día 17 de febrero de 2015, publicaba la noticia (http://www.elconfidencial.com/tecnologia/2015-02-17/los-taxistas-espanoles-hacen-lobby-en-europa-contra-uber_713704/) “los taxistas españoles hacen lobby en Europa contra Uber”, para trasladar la queja de los taxistas por la competencia –a su juicio ilícita– que supone la irrupción en su negocio de Uber, un sistema de transporte de viajeros alternativo al taxi. El trasfondo de esta presión es de tipo económico: eliminar a la competencia o someterla a las mismas reglas aunque el servicio o su prestación difieran. Referirse a las quejas de los taxistas como “el lobby de los taxistas” y relacionarlo con sus protestas y manifestaciones –en ocasiones violentas– permite deducir la defensa de un interés privado por encima de cualquier otra consideración. El “lobby de los

taxistas” busca presionar a los gobiernos para que impidan legalmente la competencia que supone este sistema o que se regule esta alternativa sometiénola a las mismas exigencias legales que al taxi.

Esta extrapolación del término lobby a un colectivo y su uso en cualquier grupo que reclame o presione o simplemente proteste o se manifieste en determinado sentido, supone deteriorar el concepto, perjudicando la imagen de la actividad y del colectivo profesional. Lo que el grupo de presión hace es, precisamente, lobby ante los poderes constituidos, bien directamente, bien mediante intermediarios ajenos a la empresa. Otro ejemplo del uso indebido que se hace del término lobby se recogió en el diario El Mundo, el 15 de septiembre de 2014, a raíz de una noticia sobre el hijo del ex presidente Pujol: “El juez Ruz interroga al primogénito y a su esposa en busca de indicios de su actividad de lobbysta”. Al relacionar el lobby con un caso de corrupción política por parte de una familia, el periodista asociaba de manera causal el lobby con la corrupción, lo que motivó una queja de APRI al respecto.

El lobby es la actividad del grupo de presión y por ello debe interpretarse no como una figura distinta con la que el grupo se delimita, sino como un mismo concepto. Hablar de la actividad que realiza el grupo de presión para defender sus intereses es lo mismo que hablar del lobby que hacen los grupos de presión e interés. En todo caso, hay que entender que el lobby, tanto directo como ejercido a través de intermediarios, se realiza en sede parlamentaria (fundamentalmente en el Congreso de los Diputados) o administrativa (Directores Generales) y solo con la intención de influir en la actividad legislativa. Ello nos llevaría ya a distinguir entre el lobby parlamentario o legislativo (RUBIO, 2003: 178) y el resto de lobbies.

La actividad que realizan los lobbies es la de influir, “que es la esencia de la política” (CASO, ET). No debe confundirse por tanto la definición de lobby o de grupo de presión con la definición de la actividad o función que estos grupos realizan aunque es frecuente la equiparación. De hecho, la dificultad para definir la actividad que realizan es una de las causas de su falta de regulación (RUBIO, ET). Son muy escasas las definiciones de lobby como actividad; APRI lo define como “el traslado de intereses privados a las instituciones públicas que son las que, finalmente legislan sobre todos los sectores de la sociedad”. Se trata de una definición neutra, aséptica e institucional pero poco informativa de la actividad que se desarrolle. La Ley 19/2014 de Transparencia de Cataluña lo define sin rehuir la voz *influencia*: grupos de interés (...) que realizan actuaciones (...) con la finalidad de influir en la orientación de las políticas públicas o en procesos de toma de decisiones.

Otras definiciones (lobbycracia.eu) consideran que es el “conjunto de actividades dentro de la comunicación, desarrolladas en un contexto democrático, que se ocupan de ejercer presión sobre los poderes públicos, tanto legislativo como ejecutivo, en defensa de los intereses de una organización. También en relación con la comunicación se define la actividad del lobby (lobbyinteligente.Wordpress.com) como el “proceso de comunicación planificado, de contenido predominantemente informativo, en el marco de la política de relaciones públicas de la empresa u organización con los poderes públicos, ejercido directamente por ésta o a través de un tercero, que tiene como función intervenir sobre una decisión publica (norma o acto jurídico) o promover una nueva transmitiendo una imagen positiva basada en la credibilidad de los argumentos defendidos, que genere un entorno normativo y social favorable y con la finalidad de orientarla en el sentido deseado y favorable a los intereses de los representados”. Para REVUELTA y VILLORIA (2016: 412) la actividad del

lobby es la de “influir efectivamente en la formulación de políticas públicas y en procesos de toma de decisiones importantes relacionadas con la implementación de políticas, reflejadas esencialmente en la labor reguladora, normativa y sancionadora, espacios donde existe discrecionalidad suficiente como para que la influencia tenga sentido y, además hacerlo de forma profesional o, al menos, dedicando a tal actividad una parte importante de la jornada laboral”.

También se ha definido la actividad de los lobbies de otras maneras: Informar para que el político decida, aunque es un eufemismo para influir; facilitar datos para que el político decida informadamente; presionar con un objetivo, aunque la decisión final sea del político, trasladar intereses privados legítimos y defender los mismos para facilitar la toma de decisiones, colaborando en la gestión legislativa. Otorgar mayor información y favorecer la fundamentación de la toma de decisiones de los poderes públicos (LUPICINIO, 2014) o intervenir, hacer comprender a los legisladores las preocupaciones o intereses de los grupos de interés (CALDEVILLA y XIFRA, 2013: 879), son otras formas de definir dicha actividad.

Los lobistas profesionales definen su actividad como la capacidad para preparar al grupo a fin de que presente y defienda sus intereses frente al poder político en las mejores condiciones para ser escuchado y atendido.

El espectro de firmas, figuras e instituciones que practican lobby es amplísimo: firmas jurídicas, Servicios de Estudios, Gabinetes de Imagen, Comunicación, Relaciones Públicas, Relaciones Institucionales, asociaciones profesionales, sindicatos, patronales, partidos políticos, Cámaras de Comercio, Iglesia, multinacionales, Instituto de Empresa Familiar, Consejo Económico de Competitividad (hoy extinguido), ICEX, Embajadas, Estados entre sí, poderes

del Estado, Institutos, Observatorios, Centros de Investigación y un amplio abanico. No todos realizan lobby parlamentario o legislativo, pero todos tienen intereses que defender. Por tanto, ni el interés es exclusivamente privado ni el lobby es ejercido únicamente por grupos privados. Estados y Comunidades autónomas actúan como lobbies cuando demandan y defienden los intereses políticos, sociales y económicos del país o región.

Atendiendo al destinatario, RUBIO (2003: 279) considera que el lobby es la actividad realizada sobre los parlamentarios con el fin de obtener algún tipo de decisión favorable a los intereses propios o del grupo al que representan. Para CASTILLO (2011: 29), el concepto es más restringido: son las actividades ejercidas por un grupo especializado en el arte de presionar por encargo de un tercero. MEYNAUD (1962, 141) consideraba que son las actividades que realizan los llamados grupos de presión (...) dirigidas a trabajar sobre los hombres públicos (miembros del Gobierno, Administración, legisladores y juristas) y que, a menudo, son efectuadas por especialistas, pero no en todas las ocasiones.

Respecto al contenido de las actividades de lobby, la *Lobbying Disclosure Act* americana se define en su artículo 3 la actividad del lobby para incluir tanto los contactos en sí, como cualquier actividad que pretenda mantenerlos o reforzarlos, lo que incluiría la preparación de actividades e informes, las investigaciones sobre la materia y todo tipo de trabajos que tengan como destinatario último a un miembro del legislativo y cubren toda comunicación oral o escrita a un funcionario del legislativo o el ejecutivo en beneficio propio o de un cliente con la intención de, entre otros, formular, modificar o adoptar una ley federal, la ejecución de una política federal o el nombramiento de una persona que para su cargo necesita confirmación de las

Cámaras. Esta norma americana ha sido tomada en cuenta en el caso español a la hora de regular, desde las exigencias de la transparencia, el registro de grupos de interés en aquellas instituciones que lo han hecho (se cita de forma expresa la *Lobbying Disclosure Act* en la Resolución del Presidente de la CNMC al crear el Registro de Grupos de Interés).

En la ley chilena de lobby, nro. 20.730 de 3 de marzo 2014, se define la actividad de los lobbies como la gestión de un interés particular, entendiendo por tal la actuación ejercida por personas naturales o jurídicas que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés particular, para influir en las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar los sujetos pasivos. De forma concreta considera que son actividades de lobby:

1) La elaboración, modificación, derogación o rechazo de actos administrativos, proyectos de ley y leyes, como también de las decisiones que adopten los sujetos sometidos a la ley.

2) La elaboración, tramitación, aprobación, modificación, derogación o rechazo de acuerdos, declaraciones o decisiones del Congreso Nacional o sus miembros, incluidas sus comisiones.

3) La celebración, modificación o terminación a cualquier título, de contratos que realicen los sujetos pasivos sometidos ley y que sean necesarios para su funcionamiento.

4) El diseño, implementación y evaluación de políticas, planes y programas efectuados por los sujetos, a quienes correspondan estas funciones.

Para ROTONDO (Revista Forbes, julio-agosto 2016, pág. 76) “el lobby es participación, es el legítimo ejercicio del derecho de participación de la sociedad civil en los asuntos públicos, en los asuntos que les ocupan”; “nosotros –añade ROTONDO- partimos de que la base del conocimiento científico, el conocimiento técnico, casi siempre está en el lado de la sociedad no en el de los que toman las decisiones o los que legislan y por eso es nuestra función la de servir de engranaje entre la sociedad civil y los legisladores, para que todos conozcan todos los aspectos relacionados con una determinada normativa política pública”. Además, ROTONDO (2014: 187) considera que la actividad del lobby “es vital para el desarrollo de una democracia” y la define como la “representación de los intereses públicos y privados frente a los poderes públicos”; “una actividad profesional como otra cualquiera” (2014: 189). PENDÁS (ET) también coincide en remarcar el aspecto positivo del lobby tendente a mejorar la política legislativa.

El lobby es un diseñador de argumentos a favor del interés general, engranando los suyos propios en dicho interés general. Es, por tanto, estrategia y comunicación. Si no se defiende el interés del grupo en función del interés general y no se comunican adecuadamente sus beneficios, el lobby no tendrá influencia. La información es una de las formas de ejercer presión, ya que permite un acceso muy lícito a los legisladores.

A la vista de las definiciones existentes, este doctorando propone la siguiente como punto de partida para un debate académico, sin dejar de lado las ya propuestas o formuladas:

- a. Actividad realizada por grupos e instituciones que se representan a sí mismos o a terceros en la defensa de intereses públicos o privados, confluyentes con los públicos, con el objetivo de trasladar a los políticos dichos intereses o informarles de su visión sobre la mejor forma de legislar sobre un asunto, con la intención de que sean tenidos en cuenta en la acción de gobierno o en la política legislativa, sin que en modo alguno se comprometa la independencia o imparcialidad política ni se garantice un resultado.
- b. La actividad comprende y se extiende al contacto personal y/o electrónico, al envío de información o documentación en cualquier soporte y a la participación pública en actos privados, institucionales o relacionales, tanto en sede oficial como fuera de ella.

La acción de influencia incluye visitas *in/out*, envío de documentos, correspondencia –incluso electrónica– mensajería instantánea, reuniones extraparlamentarias e incluso relaciones sociales, aunque evidentemente es muy difícil determinar que un acuerdo se ha alcanzado o un interés se ha transmitido durante un evento social en el que empresario o lobista han coincidido con un alto cargo.

La mayoría de las definiciones que se dan en torno al grupo de interés destacan el elemento de la presión sobre los gobiernos para que actúen a favor de las demandas e intereses de ese grupo (URIARTE, 2010: 261). La presión es el elemento nuclear del concepto de grupo de interés, sin la cual el grupo será un colectivo pero no un grupo a efectos de la ciencia política.

La presión entonces determina la diferencia entre un grupo político de interés y un colectivo que defiende intereses, debiendo considerar que dicha presión consiste en el traslado activo de interés privados a los poderes públicos con el objetivo recurrente de modificar o incidir en las políticas legislativas. La presión es la incidencia, la influencia, el traslado de intereses con la intención de dominar al poder político, utilizando medios, estrategias e instrumentos acordes a la naturaleza y objetivos del grupo y al tipo de interés defendido.

En la Proposición de Reforma del Reglamento del Congreso, propuesta por el Grupo Parlamentario Popular (BOCG, 3 de marzo 2017) se establece que la actividad de los grupos de interés es la de mantener encuentros con los diputados y con el personal adscrito a su labor parlamentaria, con el objeto de trasladar sus propuestas en defensa de sus intereses.

El lobbying será una de las actividades y profesiones del siglo XXI. Con esta afirmación coincide el Instituto de Empresa (lobby.blogs.ie.edu, noviembre 2014) más allá de promocionar programas de formación en lobby. Existe el lobby en España y aunque cada año crece, no alcanzamos todavía las cotas de difusión de otros países. Las connotaciones negativas y la falta de regulación no le han dado todavía el impulso necesario para su consolidación, pero el marco político actual y la complejidad legislativa futura, permiten prever un escenario muy positivo. El lobista puede proceder de distintas profesiones y actividades ya que su idoneidad proviene en tres cuartas partes de sus habilidades y capacidades personales y en un cuarto de su formación y conocimiento.

3.2. El interés defendido por los grupos de presión

Todo grupo de presión constituye un grupo de interés, de ahí que los grupos de presión defiendan intereses concretos propios o de terceros. Junto al interés propio, la Ley 19/2014 de Transparencia de Cataluña añade el interés general. El interés será distinto en cada grupo de presión e, ineludiblemente, la defensa de un interés por parte de un grupo perjudicará al interés de otro (el interés de la CEOE por pasar los festivos a lunes para evitar los puentes, choca frontalmente con el interés del sector hostelero por mantenerlos para conseguir desplazamientos y ocupación hotelera). En este caso estaríamos ante grupos de presión de intereses contrapuestos. Por oposición al interés general o colectivo está el interés privado o particular, cuyo titular es un grupo o una organización que defiende legítimamente sus intereses frente al poder político ante un cambio normativo que les va a afectar, esto es, frente a la regulación o desregulación de políticas públicas que afectan al sector de actividad en el que opera el grupo.

En toda sociedad democrática conviven el interés general y los intereses privados de los grupos, no siempre de forma armoniosa, debiendo el poder político conciliar ambos intereses entre los actores del conflicto. La Administración debe orientar los intereses privados hacia el interés general, de forma que solo aquellas reivindicaciones privadas o intereses particulares que atiendan, reviertan o contribuyan al interés general tendrán cabida en la acción de gobierno o en la política legislativa. Hay que tener en cuenta que la defensa del interés general y las medidas regulatorias que se adopten en su amparo, son susceptibles de causar un perjuicio a intereses privados –concretos o difusos– igual de legítimos y merecedores de tutela.

El interés es el aglutinante del grupo de presión, en torno al cual actúan; es el objeto y la razón de ser de su constitución. Sin interés no hay grupo con interés político. Pero el interés debe ser legítimo y lícito, debe tener una valoración económica y debe contribuir de una manera u otra al interés general si quiere ser tenido en cuenta. Dado que el grupo de presión puede ser privado o público, el interés puede ser igualmente privado o público. “Los lobbies solicitan medidas que les favorezcan, pero saben que no pueden desligarlas de un interés más general” (FUENTES, 2014: 125).

En los grupos de interés social no suele haber conflictos en el ejercicio de sus influencias por la trascendencia social y económica de sus propuestas. Se ha dicho que no cabe la menor duda que las pretensiones de los grupos estrictamente sociales mantienen un mayor equilibrio entre el interés público y el particular y admiten, además, soluciones rápidas y transparentes cuando se produce una colisión entre el interés público y el particular. De tal modo es así que sin estar reguladas las relaciones entre estos grupos sociales y el Parlamento, constituyen ya de por sí una realidad viva integrada plenamente en los usos y costumbres parlamentarias españolas, lo que no impide, sino todo lo contrario, facilita su regulación (propuesta del CDS de 1993). “Mucho más complicado – decía la propuesta- es identificar y ordenar la actividad de los grupos de interés de contenido esencialmente económico. Desde el principio resulta arduo encontrar el espacio común entre el interés general y particular de estos grupos, aunque exista. Además, se prestan con más facilidad a la utilización de medios de convicción poco ortodoxos. Justamente, estos son motivos que avalan la necesidad de la transparencia de los movimientos de los grupos sociales de intereses económicos en sus relaciones con los representantes públicos”.

La confluencia entre interés privado e interés general no es pacífica. En el debate sobre la propuesta de regulación de los grupos de interés que planteó el CDS, el grupo parlamentario del PNV reconocía la “dificultad de armonizar intereses legítimos, ambos tutelables por el ordenamiento jurídico, contradictorios entre sí con frecuencia y muy difíciles de armonizar”.

Por tanto, el interés que defienden los grupos de presión suele ser de naturaleza privada y de contenido económico, lo cual, siendo legítimo, obliga a confluir con el interés público y a explicar adecuada y suficientemente dicha confluencia. Pero el interés que se defiende puede no ser exclusivamente de origen privado; dependiendo del origen o naturaleza del grupo, el interés puede ser público y defenderse ante instancias públicas. Como indica Transparencia Internacional, en el caso de España, dada la naturaleza descentralizada del Estado y sin contradecir la definición global, cabría la posibilidad de incluir un grupo de actores muy especiales como lobistas: los representantes de los gobiernos regionales (Comunidades Autónomas) y locales en la defensa de los intereses de su región/municipio ante los reguladores centrales. A veces esta influencia se produce a través de la asociación correspondiente, como la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) para el caso local. En ocasiones, ciertos ministros pueden también actuar como representantes de los intereses del sector que regulan frente a los criterios del Ministerio en cuestión. En este caso, el Consejo de Ministros es el lugar donde debe resolverse este juego de influencias (ello sucede también a nivel autonómico). Los representantes electos (tanto a nivel central, como autonómico y local) cumplen una función institucional al servicio de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico como es el pluralismo político. Todos estos actores, como parte del Estado, contribuyen a la definición del interés general, pero

dependiendo de si son o no los responsables de configurar la propuesta última, pueden ser considerados decisores o lobistas.

3.3. Características de los grupos de presión e interés

Como acabamos de ver, no todo grupo es un grupo de presión política. Es necesario determinar las características que debe reunir un grupo de interés para ser calificado como tal. La doctrina ha señalado diversos elementos característicos que conforman el concepto de grupo de interés, pero de una manera lineal. Sin embargo, el grupo de interés tiene características propias de su colectividad y características determinantes de su naturaleza política. Entre las primeras podemos señalar que se trata de un colectivo, innominado en su composición de individuos, atemporal, organizado, con una estrategia y con permanencia en el tiempo. Entre las segundas, que articula demandas, defiende intereses específicos variables, no tiene intención de ocupar el poder, presiona al poder para influir en las decisiones que se toman y busca cambiar la realidad legislativa.

MEDINA Y MUÑOZ MARQUEZ (2016: 25) facilitan tres rasgos identificadores de los grupos de interés, que permiten diferenciarlos de asociaciones y colectivos de otro tipo, aunque admiten que “las fronteras tradicionales, tanto conceptuales como funcionales, entre los actores de la política son cada vez menos sólidas”:

- a) son organizaciones reconocidas y reconocibles.
- b) defienden el interés creado por sus miembros a nivel profesional, económico o causal.

- c) buscan influir en el proceso político sin ejercer responsabilidades de gobierno.

Para URIARTE (2010: 262) la definición de grupo de interés debe incluir los siguientes criterios: grupo organizado, que plantea demandas en un campo específico, que no pretende ocupar posiciones de poder en las instituciones, pero que presiona en las autoridades políticas para conseguir decisiones favorables a los intereses del grupo. RUBIO (2003: 177) apunta que las notas esenciales del concepto de grupo de presión o de actividades de presión serían la unión de personas organizadas, una técnica de actividades de gestión, un sujeto activo – profesional o no- y un sujeto pasivo con poder legislativo, un objeto -medidas legislativas o reglamentarias- y un fin, que sería el interés de los sujetos que forman las organizaciones.

Por su parte DEL CAMPO (1995:2) apunta cuatro características para calificar al grupo de presión:

1. Tienen, por lo común, una organización permanente, con órganos propios que los dirigen y representan.
2. El factor que une y reúne a sus integrantes es la defensa de un interés común entre ellos y que es particular con referencia a la sociedad global.
3. Sus integrantes, en principio, no ocupan cargos de gobierno.

4. Devienen en fuerzas políticas (se politizan) al desplegar una acción encauzada a ejercer influencia en la adopción de decisiones políticas, pero no se proponen obtener cargos de gobierno para sus componentes, ni participan por tanto directamente en los procesos electorales.

Permanencia, habitualidad, profesionalidad, organización, conocimiento, estrategia, comunicación, visión a largo plazo, con buenas relaciones, influencia, liderazgo y experiencia política son, por tanto, las notas características de los grupos de interés. La nota de permanencia, aunque en ocasiones se relaciona con la profesionalidad en el sentido de referirse a la actividad ejercida de manera continuada y exclusiva, supone sin embargo que la actividad del lobby se realiza de forma permanente, lo cual da profesionalidad a los sujetos que la realizan. RUBIO (ET) indica que esta permanencia existe en las empresas del Ibex 35 que disponen de departamentos específicos dedicados a las relaciones institucionales, pero no fuera del selectivo, aunque esta percepción ha cambiado con el paso del tiempo; la continuidad conlleva relaciones sociales y humanas permanentes, recursos humanos y económicos y una estructura organizada y con estrategias concretas.

MOLINS (2016: 650) y LINZ (1988: 101) apuntan cinco características de los grupos de presión e interés:

1. Pérdida de protagonismo en algunos casos (colegios profesionales).
2. En los grupos de interés empresarial, el tamaño de la empresa configura al grupo.

3. El estado de las autonomías afecta a la estructura de los grupos de interés, de forma que el grupo se acomoda a la estructura territorial.
4. La politización de los grupos, instrumentalizados por los partidos políticos como correas de transmisión de sus propios intereses.
5. Escasa autonomía financiera y funcional de los grupos, lo que les somete al riesgo de absorción ideológica por los partidos gobernantes.

3.4. Clases de grupos de presión

Señalan acertadamente MEDINA y MUÑOZ MARQUEZ (2016: 29) que “la literatura vuelve a ser innecesariamente confusa en cuanto a las tipologías de grupos de interés, en gran medida por la tendencia de cada autor a proponer una clasificación propia, con etiquetas propias, para referirse a los mismo”. También DEL CAMPO (1995: 3) apunta que existen numerosas clasificaciones posibles de los diferentes grupos de presión y estrategias, asumiendo como útil la clasificación de VON BEYME (1986) ya distinguió entre grupos de interés económico especializado y grupos de interés público, según que se buscara el propio beneficio o los intereses de los demás. VON BEYME (1986), partiendo de esta dualidad, clasifica a los grupos de interés en cinco categorías: asociaciones de empresarios o inversores, sindicatos, grupos profesionales y corporativos de clase media, grupos de promoción y asociaciones cívicas de iniciativa privada y asociaciones políticas. Además, DEL CAMPO (1995: 4) recuerda que existen otras formas de clasificar a los grupos de interés según el criterio que se utilice:

- a) Por sus aspectos organizativos: grupos institucionales o federados.
- b) Por su naturaleza jurídica: empresas, lobbies, grupos profesionales o sectoriales.
- c) Por sus fines, objetivos e intereses: promoción del interés general o defensa de intereses específicos.
- d) Por sus modos de actuación: grupos con estrategia directa de presión ante los poderes públicos y grupos que actúan indirectamente creando estados de opinión.
- e) Por sus sujetos: los que llevan a cabo la presión frente a los interesados en la misma.

Atendiendo al criterio que se quiera utilizar, pueden establecerse clasificaciones dicotómicas entre grupos de interés público o privado, sectoriales o promocionales, sectoriales o causales, protectores o promocionales, de interés o de promoción, etc.

Para URIARTE (2010: 264) la enorme variedad de grupos de interés ha llevado a esfuerzos por hacer clasificaciones que permitan abarcar a los muy diferentes grupos que existen, siendo la diferenciación más conocida la que divide a los grupos en grupos de protección y grupos de promoción. Los grupos de protección son los que defienden los intereses de sus asociados; son un colectivo de personas físicas o jurídicas que se asocian corporativamente para, entre otras cuestiones, defender intereses comunes, normalmente que afectan a su actividad, profesión o fiscalidad y capacidades. Los grupos de promoción son,

sin embargo, los que defienden una causa. Frente a la defensa de los intereses concretos de un colectivo determinado en los grupos de protección, en los de promoción lo que se defiende es una causa, se lucha por un objetivo (reducir la contaminación, proteger el medioambiente, antitabaquismo, etc.).

Para LACHMANN (2012: 5) los grupos de interés se clasifican atendiendo al ánimo de lucro que guía sus actuaciones, en grupos con ánimo de lucro y grupos sin ánimo de lucro.

MOLINS (2016: 650) añade una nueva categoría de grupos de interés a los sectoriales tradicionales –los causales- nacidos como consecuencia de la aparición de nueva políticas públicas y la consolidación de los derechos de los ciudadanos. Estos grupos revisten la forma de ONG’s y se sitúan en las proximidades de los nuevos movimientos sociales. Se les denomina *causales* por la defensa de causas concretas y diferentes de aparición sucesiva.

4. El lobby como grupo de presión e interés

Indica MONTERO (2016: 24), que el lobby “busca contactos, gente capaz de llamar a la puerta y ser recibido; personas que conocen por completo los entresijos de la Administración pública y, sobre todo, conocen a los que ocupan los sillones de mando” Su principal activo son sus contactos. Y aunque la actividad de los lobbies se realiza sobre los cargos públicos con poder legislativo o capacidad de influir en el poder legislativo, puede hablarse también de una actividad de lobby en fase previa a que el político alcance el cargo público, una especie de pre-lobby; tal sería el caso de financiación de un partido político para que cuando éste llegue al poder regule de manera beneficiosa para los intereses del financiador. Esta financiación del partido es considerada por REVUELTA y

VILLORIA (2016: 410) como un factor de riesgo de corrupción o malas prácticas del lobby. Ello explica que en España la financiación ilegal de partidos políticos sea considerada un delito, por el que además responde penalmente la persona jurídica (empresa, organización, compañía, sociedad que financia). En Alemania, VON ALEMANN y ECKERT (2012: 29) recuerdan que las donaciones a partidos no deben tener como motivo expectativas concretas de un actuar político determinado. Están prohibidas las donaciones con el fin de ejercer influencia.

4.1. Imagen y percepción social del lobby

En las sociedades pluralistas, los grupos de interés son imprescindibles para la funcionalidad de los sistemas políticos, afirma STRASSNER (2012: 9), quien sin embargo admite que “en la percepción pública, los representantes de las asociaciones (grupos de interés) dominan el proceso político, socavan las instituciones democráticamente legitimadas y compran decisiones políticas en beneficio de su particular asociación”. Es por tanto recurrente y uniforme la mala imagen que la sociedad y la clase política tiene del lobby y de los grupos de presión. La imagen que transmiten y la que los ciudadanos perciben es negativa. Reconoce STRASSNER (2012: 9) que a las asociaciones de defensa de intereses se las conoce como *poder oculto*, lo que contribuye involuntariamente a su connotación negativa; “el concepto positivo de pluralismo ha sido reemplazado por el desacreditado lobbying”, añade. La mayor parte de los entrevistados y todos los que se dedican profesionalmente al lobby coinciden en señalar que la imagen del sector mejoraría si se regulase la actividad, admitiendo que cualquier término que se utilice para la actividad es negativo. REVUELTA y VILLORIA (2016: 409) son especialmente claros en la atribución causal; basta leer el título de su trabajo “La regulación de los grupos de interés como instrumento de

prevención de la corrupción” para darse cuenta de la percepción social que existe entre uno y otro concepto.

El diario El Mundo, en su edición de 29 de abril de 2015, se hacía eco de la presentación del Informe de Transparencia Internacional sobre el lobby (“El lobby en Europa: influencia encubierta y acceso privilegiado”) con el titular “Los lobbies españoles, entre los menos transparentes de Europa”, apuntando a renglón seguido que “la falta de regulación del lobby en España favorece la corrupción”.

Se le han dedicado varios calificativos para referirse a su mala imagen: opacidad, oscurantismo, falta de transparencia, desconocimiento, presiones, conseguidores, e incluso se les ha relacionado con la corrupción. LUPICINIO dice que ya el origen de la denominación lobby (política de vestíbulo) es negativa, mientras que SÁNCHEZ DE LEON (Jornada APD, 10 de abril 2014) incluso dice que el término lobby tiene “connotaciones conspiratorias”. Otros autores como ASTARLOA (Jornada APD, 10 de abril 2014) hablan de “mala prensa” del sector, y consideran que el vocablo grupo de presión es “desagradable y antiguo, es más moderna la voz influencia”. Para PENDÁS (2014: 22) “la mala prensa de los lobbies deriva de un falso idealismo que confunde las disquisiciones teóricas con la realidad de la vida”, y añade que “es preciso superar la concepción del lobby como sinónimo de abuso, corrupción y fraude, como expresión de *sinister interests* (BENTHAM) opuestos por definición a un interés público (...)”. “La evocación de la palabra lobby es casi siempre negativa (...) es algo relacionado con la corrupción, el cohecho y el tráfico de influencias” (ROTONDO, 2014: 187). CASTILLO (2011: 25) los denomina “gobiernos en la sombra” y admite que existe “controversia acerca de su pretendida opacidad en las acciones que realiza y los objetivos que persigue”

(2011: 16), añadiendo que “el término grupo de presión denota connotaciones negativas por el pensamiento de una actuación parcial y soterrada de los grupos hacia los decisores políticos” (2011: 23). Tampoco CALDEVILLA y XIFRA (2013: 879) escatiman críticas a la imagen de los grupos de presión, al que califican de “fenómeno con resonancias muy negativas”, “oscurantismo que muchas veces han profesado sus actores”, “ecos de injerencia”, “la imagen (...) depende del tono de las noticias que llegan al gran público”, “idea preconcebida sobre lo artero de su quehacer”, etc.

Para MOLINS (2016: 653) la imagen negativa de los grupos de interés – entendida como un estilo oculto y no transparente- coincidió en el tiempo, en el caso español, con una primera fase de corrupción política generalizada, que al relacionarse con la actividad de influencia, quedaba al margen del escrutinio público y propiciaba que la actividad delictiva y la de los grupos y sus representantes fuera incluida en la misma categoría. Tal vez la causa inicial fuera, como recuerda MOLINS, el propio estilo de las relaciones entre los grupos y la Administración, en el que predominaba la relación personal y el *amiguismo*, “prefiriendo mantener sus relaciones en un escenario oculto y no transparente con el propósito de mantener autonomía negociadora, en detrimento del control democrático de la opinión pública”.

La imagen negativa se asocia también con las puertas giratorias: El tránsito de lo público a lo privado y viceversa, gobierno tras gobierno, supone perpetuar la influencia. Pero recuerda BETANCOR (2016: 157) que “el problema no es el tránsito de personas como la contaminación de los intereses”.

En ocasiones el deterioro de la imagen proviene de la percepción que se tiene de que los partidos políticos reciben y atienden a los grupos de interés en

función de su contribución a la financiación del partido. La mala imagen se asocia, fundamentalmente, con el término más utilizado que es el de “lobby”. Incluso en Estados Unidos se está considerando cambiar el nombre *lobby* a la vista de las negativas connotaciones que arrastra y de la imposibilidad de desvincularlo de la corrupción. Basta recordar la valoración que hizo el Presidente Trump de los lobbies de Washington durante la campaña electoral. Sería un caso de canibalismo terminológico: El país que inventa el concepto lo tiene que redenominar para que el concepto no acabe con el sistema. El cambio de nombre en Estados Unidos, si llega a producirse, afectará al resto del mundo y dará lugar a un amplio catálogo de nombres, más eufemísticos y menos estimulante: *Market Access*, *Corporate Diplomacy*, etc.

Aunque el lobby nace en Estados Unidos, en sus orígenes ya se advertía del riesgo de influencias ilegítimas, especialmente en aquellos casos en los que el grupo de presión representaba altos intereses económicos en el país. Así, Eisenhower, presidente de los Estados Unidos, ya advertía hablando del lobby militar-industrial en su discurso del 17 de enero de 1961: «En los consejos de gobierno, tenemos que tener cuidado con la adquisición de una influencia ilegítima, deseada o no, por parte del complejo militar-industrial. Existe el riesgo de un desastroso desarrollo de un poder usurpado y [ese riesgo] se mantendrá. No debemos permitir nunca que el peso de esta conjunción ponga en peligro nuestras libertades o los procesos democráticos».

Por el contrario, John F. Kennedy decía de sus representantes en 1956: "Los lobistas son en la mayoría de los casos técnicos expertos y capaces de explicar temas complejos y difíciles de una manera clara y comprensible. Sostienen diálogos personales con miembros del Congreso en los cuales explican en detalle la razón de las posiciones que defienden [...] preparan resúmenes,

análisis de leyes, proyectos y memoranda para uso de los legisladores y de las comisiones. Son necesariamente maestros en sus temas y, de hecho, casi siempre proveen estadísticas útiles e información difícil de obtener. [...] hablan en nombre de los varios intereses económicos, comerciales y otros de tipo funcional de esta nación, sirven a un útil propósito y han asumido un importante papel en el proceso legislativo". Por eso se le atribuye a Kennedy la frase "los lobistas me hacen entender un problema en 10 minutos, mientras que mis colaboradores tardan tres días".

Ambas advertencias, utilizadas por sendos presidentes norteamericanos, revelan la relación de amor-odio con los lobbies.

Aunque no se han descrito con precisión las causas de la negativa imagen percibida del lobby, pueden apuntarse algunas:

- a) Alteran la decisión política de los electores, afectando la democracia representativa.
- b) Se vincula el lobby con la corrupción, aunque no haya casos concretos que establezcan un nexo causal entre ambos.
- c) Defienden los intereses privados por encima de los públicos y a veces con exclusión de los públicos, obteniendo beneficios elevados.
- d) Algunas ONG's (OXFAM, enero 2015) han apuntado que el lobby puede ser causa o contribuir a la brecha entre ricos y pobres.

El Informe de Transparency International España de mayo 2012, “Principios de transparencia y prevención de la corrupción para las empresas”, al referirse a la necesidad de las empresas de tener un Código ético –entendido como conjunto de normas de autorregulación de carácter voluntario- ya consideraba recomendable incluir una serie de principios esenciales, entre los que incluía “(...) la prohibición de comportamientos de corrupción, el lobby, el tráfico de influencias (...)”. Adviértase que el Informe equiparaba, o parecía hacerlo, conductas delictivas como el tráfico de influencias o la corrupción, con conductas que eran lícitas como el lobby; el lobby no es intrínsecamente malo ni ilícito, pero el Informe parecía dejar traslucir precisamente lo contrario, lo cual contribuye a la recurrente imagen negativa del lobby.

La mala imagen es sin duda el reto a superar por parte de todos los lobistas. La Asociación de Profesionales de las Relaciones Institucionales (APRI) “nace precisamente para contribuir a dar una imagen más positiva y ajustada a la realidad de lo que es un lobista” (ROTONDO, 2014: 187). Todavía recientemente RUBIO (EV, Jornada “Public Affairs y Asociaciones”, celebrada en Madrid el 14 de diciembre de 2016 organizada por Multinacionales por Marca España) recordó que todavía hoy “hay una ola general de desconfianza hacia personas e instituciones de la que no es ajena el lobby”.

La dicotomía entre el rechazo y la necesidad de los lobbies es admitida por CALDEVILLA y XIFRA (2013: 879), quienes destacan que pese a la imagen negativa que el lobby transmite, “influir sobre las decisiones de un Estado ha sido una necesidad constante en la historia de los pueblos”. Es revelador que al inicio del siglo XXI todavía algunos periodistas como TIJERAS (2000) manifestaban su opinión con expresiones como ésta: “Tengo dificultades para entender el lobby como una actividad distanciada de la

corrupción que ha azotado España desde los años ochenta hasta principios de los noventa, y que recientemente se ha canalizado, de un modo más prudente, a través de oficinas de lobistas profesionales. Soy consciente de la animadversión que puede provocar mi postura entre quienes representan a estos llamados grupos de presión”.

Los casos de corrupción que se hicieron públicos en España en los años 2013 a 2015 (los llamados casos Urdangarin, Bárcenas, Gürtel, Púnica, Pujol, Rato...) afectaron aún más a la actividad de los grupos de interés, al relacionarlos directamente con el tráfico de influencias y la corrupción. El 15 de septiembre de 2014, el diario El Mundo publicaba una noticia que titulaba “Ruz interroga al primogénito (Jordi Pujol jr.) y a su esposa en busca de indicios de su actividad lobista”. La simple lectura del titular y el conocimiento de la llamada “trama Pujol”, permiten deducir que lo delictivo del caso reside en la actividad lobista del imputado y no en el delito cometido; es decir, parece identificarse la actividad de lobby con algo delictivo y corrupto. Más lejos llegaba el titular del diario El Confidencial en su edición de 16 de marzo de 2015: “Moratinos monta su propio lobby para dar pelotazos en el tercer mundo”, para referirse a la actividad del ex ministro, lanzado a rentabilizar económicamente los contactos de alto nivel que hizo durante su etapa de ministro. Para el periodista, el lobby es “dar pelotazos”, lo que contribuye al deterioro de la imagen.

En ocasiones, los propios lobbies contribuyen a alimentar su imagen negativa. Un ejemplo al respecto lo constituye el fichaje de Gustavo de Aristegui por el lobby americano Mercury LLC (ABC, 19 de mayo 2016). Gustavo de Arístegui había sido diputado por el PP y posteriormente fue nombrado Embajador de España en India, cargo que ejerció hasta su cese por el Gobierno en diciembre de 2015, acusado de cobrar comisiones millonarias en el

extranjero para lograr contratos para empresas españolas en países africanos y latinoamericanos. Su cese, a raíz de las acusaciones, junto a las del diputado Gómez de la Serna, también del PP, tuvieron un gran impacto mediático y un fuerte rechazo en plena campaña electoral con la lucha contra la corrupción como argumento central de la misma. Pocos meses después, el diplomático, sobre el que la sociedad guardaba todavía un importante recelo, es fichado por un lobby americano dedicado a las relaciones internacionales con capacidad, según su web, de *influir en el funcionariado elegido a todos los niveles de gobierno*. Que haya sido un lobby quien le haya fichado, obviando el procedimiento judicial y político que tiene abierto en España, parece revelar que los candidatos más idóneos para hacer lobby son los que han abandonado sus cargos públicos de manera poco clara y envueltos en polémica. Parece darse a entender que los lobbies se alimentan de comisionistas que actúan al margen de las obligaciones institucionales que representan y aunque esto no sea así, debería prestarse un especial cuidado en casos como este para evitar fichajes que contribuyan a mantener la mala imagen de los grupos de interés.

Otro reciente y llamativo caso ha sido el fichaje del ex ministro Jordi Sevilla por el BBVA para defenderse de las *cláusulas suelo*. El diario El Confidencial de 3 de marzo 2017 titulaba así la noticia: “BBVA ficha a Jordi Sevilla para defender las cláusulas suelo demonizadas por el PSOE”. Explicaba el diario que en la defensa bancaria respecto a las cláusulas suelo y ante un escenario judicial adverso para las entidades financieras, el BBVA había contratado los servicios de Jordi Sevilla, ex ministro de Administraciones Públicas a través de Llorente & Cuenca, la consultora de comunicación y asuntos públicos a la que se unió con cargo de vicepresidente en noviembre de 2016, para hacer de lobista ante las autoridades bancarias y políticas españolas para hacer valer la postura del BBVA. De nuevo un cambio de posición política

respecto a un asunto financiero, defendiendo no los intereses generales sino los del sector bancario. La noticia de que había sido “contratado para hacer de lobista” equivalía a decir que había sido contratado para que los bancos no devolvieran a los ciudadanos lo cobrado de más por las cláusulas suelo de sus hipotecas.

Concluyen CALDEVILLA y XIFRA (2003: 889) señalando que “la mala imagen de los lobbies ayuda a culparlos de cualquier solución que se pretenda. Este *status quo* en el que nos hallamos en estos momentos es debido a la ausencia de una campaña de información sobre su naturaleza y actividades”

4.2. Aspectos positivos y negativos del lobby

Toda actividad, toda norma, toda conducta tiene una vertiente positiva y otra negativa, de la que nos es ajena el lobby. Para PENDÁS (ET) hay dos formas ideológicas de enfocar el lobby: la negativa, que es la que asocia el lobby con lo malo, lo corrupto, lo negativo, y por ello hay que regularlo; esta es una visión de la izquierda política que difiere de la posición positiva que concibe al lobby como un elemento de la democracia representativa que aporta aspectos positivos en la evitación de conflictos de intereses y que contribuye a mejorar la calidad legislativa. Es indudable que ambas posiciones ideológicas son confluyentes, primando una u otra según la muestra de población a la que se le pregunte o la involucración o proximidad de un lobby con un caso de corrupción política. No se puede negar que el lobby tiene una pésima imagen asociada al tráfico de influencias y a la corrupción, pero que bien instrumentado puede contribuir a la mejora legislativa.

No cabe duda que la visión que se tenga del mismo depende de la imagen que de él se tenga, “depende del tono de las noticias que llegan al gran público a través de los medios de comunicación para masas” (CALDEVILLA y XIFRA, 2013: 880).

Tras los procesos de entrevistas y las aportaciones de la doctrina, pueden resumirse los aspectos positivos y negativos del lobby en la siguiente comparativa, teniendo en cuenta que lo que para una parte de los actores políticos eso puede ser un inconveniente, para otro es una ventaja.

A) Aspectos positivos

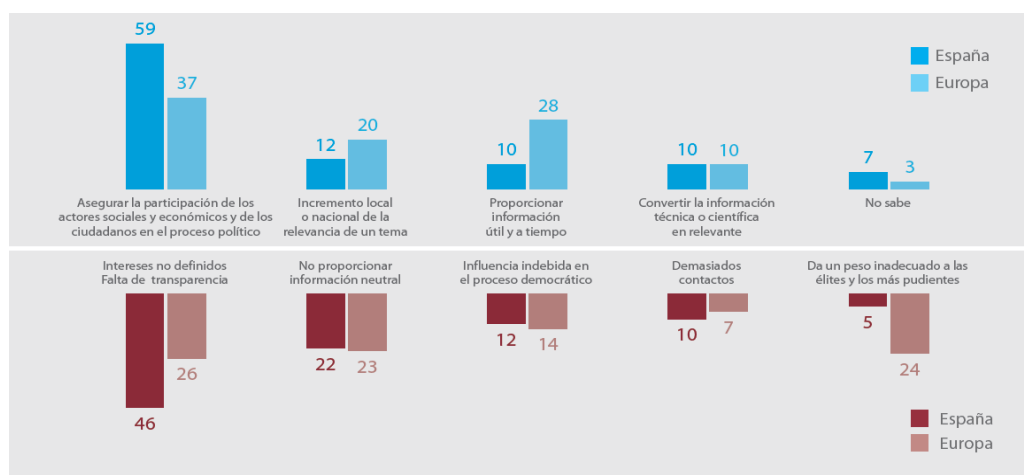
El lobby mejora la actividad legislativa y la acción de gobierno (NAVARRO, ET), perfecciona la participación ciudadana, es una actividad legítima, facilita información técnica y opiniones cualificadas al político, da transparencia a la acción de gobierno y legislativa y no compromete la decisión final del político.

B) Aspectos negativos

En el otro lado de la balanza, se ha dicho que el lobby puede restringir la libertad, intimidad y seguridad del parlamentario, generar conflicto de intereses más intensos y frecuentes, crear el riesgo de dar primacía al interés privado frente al interés general y obligar al cumplimiento o a explicar el incumplimiento de ciertas normas de transparencia.

En el siguiente gráfico puede verse una comparativa porcentual entre los aspectos positivos del lobby (marcados en azul) y los negativos (en rojo) y su comparativa con Europa.

Gráfico 4: Aspectos positivos y negativos del lobby **Fuente:** MH5 Cariotipo/Burson Marsteller.



4.3. Visión de los lobistas

La imagen que transmiten a la sociedad los lobbies y los grupos de presión dista mucho de ser idílica y de concebirlos como entes que contribuyen al interés general.

Durante la fase de entrevistas realizadas, se les preguntó tanto a lobistas como a los políticos sobre la opinión que tenían de sí mismos y de la actividad desarrollada. El resumen general es que tienen una imagen muy positiva de sí mismos y de su actividad, que consideran legítima y necesaria. Las conclusiones son muy interesantes:

- a) Es recurrente la idea de que el lobby, entendido como la representación y defensa de intereses privados, es una actividad legítima.
- b) Muy pocos apuntaron que su actividad contribuía al interés general, probablemente una declaración política más que sincera. En lo que sí coinciden muchos es en afirmar que una de las consecuencias de su actividad es que la presión y el interés son una realidad democrática.
- c) Su actuación es calificada de participación no intrusiva, siempre que se haga de una forma natural, intentando trasladar al político los intereses privados de la parte a la que representan.
- d) Es una actividad omnicomprendensiva, que abarca contactos, relaciones sociales y personales, envío de información, invitaciones, participaciones en eventos técnicos, conversaciones, etc.
- e) Consideran que actualmente hay muchas más profesionalización, que ya no se les concibe como “conseguidores de citas”, la situación y percepción es mejor, hay más formación, cursos y eventos divulgativos. La Asociación APRI da buena imagen del sector al intentar homogenizar la actividad, dar formación y actuar como grupo de interés en la defensa de los intereses del colectivo.

- f) No ha habido escándalos en el sector, no se asocia ni vincula a los lobistas con casos de corrupción y no ha habido ningún parlamentario implicado en tráfico de influencias.
- g) La actividad ha crecido, el número de clientes aumenta -aunque la crisis les afecta también- y coinciden en valorar que el impacto ha sido menor del esperado. Pequeños clientes y empresas multinacionales son dos perfiles actuales demandantes de sus servicios. Algunos consideran que es uno de los tres servicios externos básicos para empresas que desean internacionalizarse o implementarse en el país.
- h) Los cambios legislativos, las normas cada vez más complejas y específicas y un nuevo escenario político en la legislatura a la vista del resultado electoral, les permite augurar un gran desarrollo de la actividad y del número de profesionales dedicados a ella.
- i) Coinciden en subrayar casi todos ellos que los nombres de “Relaciones Institucionales” y “Asuntos Públicos” son los que más empatía generan y están socialmente más admitidos.
- j) En el capítulo relativo al futuro regulatorio de su actividad, todos coinciden en que “si existen, que se regulen”, y se muestran tan partidarios de la regulación como de la autorregulación, coincidiendo en que el Registro sería la base de la regulación, aunque no admiten que busquen la legitimación de la actividad con la inscripción en el Registro. Consideran que la

regulación les dará transparencia y con ello reputación. Pocos se decantan por un Código de conducta alternativo a la regulación.

Con relación a este último punto, la Asociación de Profesionales de las Relaciones Públicas, APRI, revela en una encuesta realizada a sus asociados en junio de 2014 que el 93% de los lobistas españoles desea la regulación de su actividad, porque consideran que les dotará de mayor transparencia. La encuesta revela también que el 31% de sus asociados trabaja en una forma profesional de lobby mientras que el 25% se dedica a la representación de los intereses de su empresa desde la propia empresa. Desde Burson Marsteller y a través del informe elaborado con MH5 Cariotipo sobre el lobby, puede verse en los siguientes gráficos las diversas opiniones sobre el papel del mismo.

Gráfico 5: *El lobby asegura la participación en el proceso democrático de los actores económicos, sociales y ciudadanos.* **Fuente:** MH5 Cariotipo/Burson Marsteller.

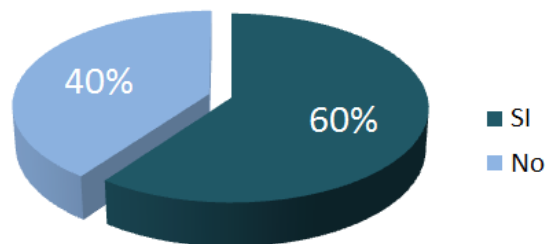
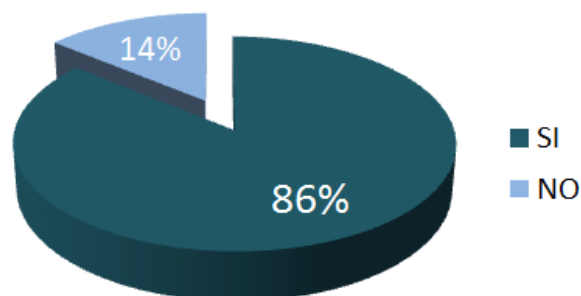


Gráfico 6: *El lobby contribuye al desarrollo político cuando es transparente.*

Fuente: MH5 Cariotipo/Burson Marsteller.



La propia APRI recoge en su web su opinión y visión sobre por qué son necesarios los profesionales de las relaciones institucionales, facilitando cuatro argumentos:

- a) Por la creciente complejidad del procedimiento legislativo, con legislación elaborada a varios niveles (comunitario, nacional, autonómico y local).
- b) Por la necesidad de profesionalizar la actuación de los colectivos y empresas ante las instituciones.
- c) Por el creciente papel que juega la sociedad civil en la toma de decisiones políticas.
- d) Por la transparencia de un sistema democrático.

5. La actividad del lobby vs. el tráfico de influencias

Cuando describimos la actividad del lobby como la influencia en el poder político para que éste tenga en cuenta los intereses privados a los que representan a la hora de legislar o no legislar en una determinada materia, es evidente que deben establecerse diferencias con el delito de tráfico de influencias tipificado en los artículos 428 y ss. del Código Penal, ya que a priori así definida la actividad de estos grupos pudiera parecer ilegal. Transparencia Internacional establece una definición delimitativa muy gráfica del lobby y de la actividad que realizan: el lobby se puede describir como una escalera ascendente en la que los primeros peldaños representan las formas más sutiles de ejercer influencia en las decisiones públicas por los agentes o grupos de intereses. Estas formas menos perceptibles tienen apariencia de naturalidad y de funcionamiento lógico de las instituciones. En los peldaños más altos se desarrollaría la influencia directa a los representantes y responsables públicos, llegando incluso en la parte superior de esa escalera a las formas menos legítimas y a veces ilegales.

No es de sorprender, por tanto, que los intentos de regulación legal de los grupos de presión en España hayan tenido entre sus argumentos los de evitar el tráfico de influencias. MARTINEZ-CAMPILLO, diputado del CDS en 1993 y defensor de la propuesta de su grupo parlamentario para regular la actividad de los grupos de presión, apuntó en varias ocasiones durante su intervención parlamentaria al tráfico de influencias como conducta a evitar mediante la regulación legal de los lobbies: “la barrera entre influencia legítima e ilegítima se abriría para dar paso al Código Penal y por tanto a la figura del tráfico de influencias”, aunque es evidente que “en un mundo nada angelical seguirá existiendo la presión ilegítima sobre el político y, en ocasiones, su recíproca aceptación”. Y añadía que tras la regulación, “los grupos que pretendan algo más sabrán que están delinquiendo y también lo sabrá el político que esté dispuesto a

aceptar este tipo de presiones”. Obviamente esta argumentación fue duramente criticada en el debate parlamentario por Izquierda Unida.

El diputado socialista MARCET, durante el debate de la propuesta de regulación del lobby presentada en 1993 por el CDS, rechazaba la propuesta de regulación considerando que “hemos optado por regular como tipo penal las actividades no legales de los grupos de interés y hemos dejado libertad para las actividades informativas o las actividades de defensa legítima y legal de intereses por parte de personas y grupos de diversa índole”. De esta forma admitía la existencia de una no-regulación o de una regulación negativa consistente en sancionar las conductas no permitidas, dejando libertad para las demás. Y esas conductas no permitidas coincidían, precisamente, con el delito de tráfico de influencias. Aunque parece que el límite entre la influencia y el tráfico de influencias es nítido, existe una conciencia difusa de que ciertas grandes corporaciones y grupos de interés influyen de forma indebida, aunque no sea bajo la forma de tráfico de influencias, en la toma de decisiones políticas (“Una evaluación del lobby en España”, Informe de *Transparency International* España, pág. 46, septiembre 2014). Añadía el Informe de Transparencia Internacional que “en la práctica, el tráfico de influencias en la clase política por parte de empresarios es un tema de interés y preocupación, puesto que generalmente se ha asociado la influencia indebida con casos de contrataciones donde se dan hechos de corrupción explícitos” (cita como ejemplo el caso Gürtel).

Para CASO (ET), el tráfico de influencias y la corrupción no se producen en el Parlamento, sino en los Ayuntamientos, que es donde más servicios se gestionan y donde, por la amplitud de competencias y número de municipios, es más difícil controlar la corrupción. Igual predicamento podríamos dar de la

corrupción en el ámbito de las Comunidades Autónomas (Gürtel en Valencia, Púnica en Madrid).

El delito de tráfico de influencias se introdujo con la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, que modificó la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, para dar cabida a un nuevo tipo dentro de los delitos contra la Administración Pública, en el Capítulo VI del Título XIX, denominado “delito de tráfico de influencias”, regulado en los artículos 428 a 431. De forma sucinta puede decirse que el texto penal introduce dos delitos prácticamente idénticos –variando fundamentalmente en la punición– para funcionarios y autoridades que influyan en otros funcionarios y para particulares que influyan en funcionarios y autoridades, prevaleciendo de su cargo o relación personal o jerárquica para obtener una resolución que genere, directa o indirectamente, un beneficio ilícito para el autor o para un tercero. También sanciona el Código Penal a quienes se ofrecen a realizar estas conductas, solicitando de terceros dádivas, presentes o cualquier otra remuneración, o acepten ofrecimientos o promesas. E incluso si las conductas son realizadas por personas jurídicas según la responsabilidad penal de éstas introducida con la reforma de 2010, se la considerará autora del delito y tendrá la correspondiente sanción.

Para Transparencia Internacional, podría plantearse si es lobby la actividad de un representante político que se reúne con otro (sobre todo si forma parte del Ejecutivo) para defender los intereses de una empresa que le ha “contratado” o incluso para defender los intereses de su propia empresa familiar. Sin embargo, el primer supuesto es un caso típico de delito de tráfico de influencias en el que alguien se prevale de su poder o posición para obtener resoluciones de un tercero que favorezcan a la persona o grupo que le financia, y

el segundo un delito de negociaciones prohibidas a los funcionarios. Por ello, dado que estas prácticas en España constituyen delito, no pueden ser consideradas como lobby. Las relaciones y negociaciones entre políticos deben ser entendidas como parte del juego normal de la democracia, presuponiendo que lo que negocian son intereses políticos, no intereses de empresas a las que pudieren representar privadamente. Si el objeto de la negociación fueran intereses económicos personales directos o indirectos estaríamos ante casos de corrupción perseguibles penalmente.

RUBIO (2003: 267) indica que los grupos de presión realizan labores de intercambio de información bajo los principios de transparencia y publicidad (...) “lo que permitiría trazar una línea de separación entre esta función y el tipo penal del tráfico de influencias”. Para Transparencia Internacional la clave es que el lobby es ejercido por profesionales que buscan influenciar en el contexto de su trabajo, pero no prevaleciendo de su jerarquía sobre el funcionario o autoridad o de sus relaciones personales. El lobby presupone un cierto equilibrio en el campo de juego y el tráfico de influencias todo lo contrario, consiste en un abuso de posición del que se sacan beneficios.

Ciertamente, la voz *influencia* participa de connotaciones negativas porque incita a pensar en el tráfico de las mismas, en el intercambio ilícito de información y favores. Ya PIMENTEL (Jornada APD de 14 de abril de 2014 sobre “El negocio de la influencia”) rechazó el uso de la voz “influencia” por considerar que tenía connotaciones muy negativas, proponiendo la alternativa de “defensa de los intereses del sector”; “la sociedad no va a aceptar –dijo- una actividad que consista en influir”.

CAPITULO 4

LOBBYING: ESTRATEGIAS Y LOGROS DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN

1. Destinatarios de la presión del grupo ¿Dónde se presiona?

En la defensa de intereses privados procedentes del sector empresarial, el destinatario de la actividad de influencia del grupo es la clase política, pero no es habitual encontrar campañas de presión que tengan un solo destinatario (RUBIO, 2003: 290). Los lobbies no actúan solo sobre el poder legislativo sino también sobre el ejecutivo, especialmente en el Congreso de los Diputados (civio.es, 5 de febrero 2014). “El poder de los lobbies llega hasta donde llegue la Administración sobre la que trabajan y hasta donde ésta les deje llegar” (CALDEVILLA y XIFRA, 2003: 889).

El sistema político español hace residir la capacidad legislativa en el Parlamento, básicamente en el Congreso de los Diputados, aunque como apuntan desde Llorente & Cuenca, “en el Senado se cambian más normas de las que creemos”. Para ellos, la presión se realiza equilibradamente al 50% entre el Parlamento y el Gobierno, mientras que para otros profesionales del lobby como CASO (ET), la presión más frecuente por ser más accesible, se realiza en un 90% en el Gobierno. “Lo que no se haga aquí –apunta- llega *cocinado* al Parlamento”. Para CASO (ET) solo en el 10% de los casos la presión se ejerce

en sede parlamentaria, “porque se influye poco, ya que es muy ineficiente y en los casos de Gobiernos con mayoría, son inmunes a las presiones”.

En sentido similar se pronuncia ASTARLOA (ET), para quien solo en el 15% de los casos se utiliza la vía de presión al Parlamento porque es más ineficiente. “Es en el Gobierno –el ministro es diputado pero es poder ejecutivo, dice- donde se realizan las visitas de los lobistas en el 85% de los casos”.

FRANCÉS (2013: 166) considera que la presión de los grupos se reparte en un 60% al Parlamento y un 40% en la Administración. Sin embargo, durante la fase de entrevistas realizadas y ante la misma pregunta, los encuestados respondieron invirtiendo las cifras de forma mayoritaria: 60% al Gobierno y la Administración y 40% al Parlamento. Estas cifras apuntan una mayor actividad de los lobbies en sedes gubernamentales y oficiales que en sede política. Los entrevistados apuntaron una serie de razones:

- a) Mayor facilidad para reunirse con la Administración que con los miembros del Ejecutivo y del Parlamento, salvo cuando los diputados pertenecen a la oposición.
- b) La Administración tiene una mayor amplitud de cargos (Secretario de Estado, Subsecretario, Director General...) y suele tener profesionales integrados en la misma que actúan temporalmente como políticos o altos funcionarios, por lo que entienden mejor el idioma y los intereses de los grupos, así como la problemática del sector al que representan.

Para SERRANO (ET), “el grupo de presión no tiene fuerza ninguna con un diputado dada la disciplina de voto del sistema parlamentario español”; “si no voto lo que dice el Grupo, me ponen una multa”, añade. El control legislativo lo tiene el presidente del Grupo parlamentario y no el diputado individualmente considerado, por lo que, a diferencia del Congreso norteamericano, presionar o influir en uno o varios diputados es ineficiente. FRANCÉS (2013: 223) también considera que “el Parlamento tiene mucho menos poder que el Gobierno a la hora de modificar las leyes”. “Con minoría parlamentaria es más sencillo influir” (Alfonso López, Director de Reti España, entrevistado en “Esta Ley perjudica a mi cliente”, El País, 4 de noviembre 2013).

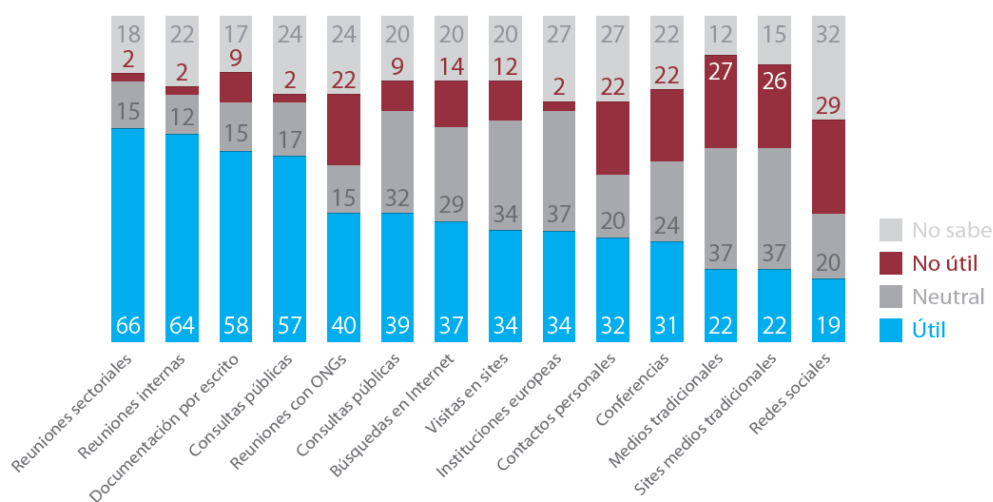
El Informe de Transparencia Internacional España, “Una evaluación del lobby en España” de 2014, ratifica la hipótesis de esta Tesis de que la capacidad de influencia de los grupos de interés aumenta con partidos en minoría al admitir que “hasta las elecciones europeas de mayo de 2014, el sistema político español se basaba en dos grandes partidos que prácticamente recogían el 80% del voto válido, por lo que la actividad de lobby estaba muy concentrada”. De esta forma, la actividad de los grupos se fragmenta y divide, aumentando su capacidad, cuando el Parlamento polariza y fragmenta los grupos parlamentarios. Añade el citado Informe:

“Para temas de gran relieve, el lobby en España se realiza ante las direcciones de los dos partidos mayoritarios y ante aquellos partidos que puedan inclinar la balanza hacia un lado u otro dando la mayoría parlamentaria (especialmente CiU). Cuando se produce mayoría absoluta de uno de los dos

partidos mayoritarios, los grupos de interés cambian de estrategia siendo más útil entonces el lobby en el ejecutivo que en el legislativo (...). Una estrategia de lobby inteligente buscaría reunirse con las cúpulas de los partidos más relevantes, con los actores clave en el ejecutivo, y con las presidencias de los grupos parlamentarios de los mismos tres o cuatro partidos esenciales”.

Cuando el Parlamento está políticamente fragmentado, es más fácil la labor de los grupos de interés y hay más predisposición de los políticos a informarse; ¿cómo obtienen información y cómo reciben los inputs de los grupos?. En el gráfico adjunto pueden verse las distintas fuentes de procedencia de la información y las valoraciones que los políticos dan a cada una de ellas.

Gráfico 7: *Opciones de los políticos para obtener información* **Fuente:** MH5 Cariotipo/Burson Marsteller.



A la vista del escaso poder de presión que tienen los lobbies en sede parlamentaria, dada la disciplina de voto y el poder del partido político que gobierna cuando tiene mayoría, es entendible que el Registro de lobistas solo se quiera realizar, desde la perspectiva del Gobierno, en el Congreso de los Diputados, ya que de esta forma el Gobierno -como poder ejecutivo- escaparía al deber de registrar los contactos con lobistas y eventualmente a publicar sus agendas. En línea con la capacidad de presión según que el Gobierno disponga o no de mayoría, se ha pronunciado también FERNÁNDEZ SÁNCHEZ (2016: 356) al subrayar que en los contextos de mayoría parlamentaria insuficiente de gobierno, se abren posibilidades de influencia a los grupos de interés organizados. Todo ello ratifica la hipótesis de que la influencia y eficacia de los grupos de presión aumenta en democracias con partidos políticos debilitados en su imagen social, con gobiernos en minoría y oposición fragmentada.

2. Estrategias para la presentación y defensa del interés

La existencia de estrategias para defender los intereses privados es una de las notas diferenciadoras de los grupos de interés respecto de otras figuras similares, como los movimientos sociales, los partidos políticos o los think tanks. Recuerda acertadamente DEL CAMPO (2007: 1) que “desde la década de los años noventa, el surgimiento de nuevos ámbitos de intervención pública y, en consecuencia, de nuevos actores interesados en proponer, concretar y determinar los cauces de las políticas públicas desarrollados por los diferentes gobiernos, tanto de signo político como de ámbito territorial, ha significado una modificación importante en el ámbito de las decisiones públicas”. DEL CAMPO (1995: 4) considera que existen diversas estrategias que pueden utilizar los grupos de presión, de manera que la concepción del grupo condiciona su actividad y sus formas de actuación. A la hora de establecer clasificaciones, la

estrategia utilizada podría dividirse, en primer lugar, entre lícita e ilícita, siendo la segunda constitutiva de delitos tipificados en el Código Penal, como el tráfico de influencias, corrupción, cohecho, sobornos, amenazas, etc. Evidentemente, esta estrategia debe descartarse como opción, ya que quien las utilice, sea o no lobista, asumirá los riesgos penales derivados de su conducta. VON BEYME (1986: 268) apunta como primera estrategia el uso de la corrupción y el soborno, para añadir otros métodos como la persuasión y la utilización de contactos amistosos y, en situaciones límites, la amenaza, la coacción y la violencia. En realidad, el límite entre lo lícito y lo ilícito no es una estrategia de lobby sino una delimitación de la actividad profesional de los lobbistas.

BERRY (1977) apunta cuatro grandes estrategias que siguen los grupos de interés para cumplir con sus funciones:

- a) Estrategias de litigio cuando trasladan a los tribunales ordinarios su desacuerdo con las decisiones gubernamentales o legislativas.
- b) Estrategias de confrontación política cuando existe una relación tensa entre gobiernos y grupos de interés visualizada en protestas políticas y la mediatización del conflicto.
- c) Estrategias de información, cuando el intercambio se produce sobre la base de comunicaciones y reuniones en la arena institucional.
- d) Estrategias centradas en la concienciación del electorado cuando los grupos de interés inician campañas dirigidas a la opinión pública con el objetivo de impactar indirectamente en las decisiones gubernamentales.

También MEDINA (2009: 31) coincide en estas estrategias, partiendo del esquema formulado por BERRY (1977).

No puede afirmarse que exista un catálogo de estrategias comunes, ni siquiera unas pautas de actuación, ya que los métodos de cada grupo dependen de su objetivo, del destinatario de la presión y su receptividad, del momento socio-político en el que se defiende el interés concreto y de los recursos de cada grupo. Por otro lado, hay que subrayar como característica de cualquier estrategia de lobby la flexibilidad, permeabilidad y diseño específico en función no solo del interés a defender sino también del perfil del político, grupo o cliente.

La estrategia para la presentación y defensa de un interés privado pasa, en primer lugar, por enmarcar este interés concreto dentro del interés general de la sociedad, de manera que para que la regulación -en un sentido u otro- atienda los intereses del grupo, ha de beneficiar también al conjunto de la sociedad. Por tanto, la confluencia con el interés general es fundamental para que prospere cualquier demanda. Dice CASO (ET) que “el objetivo estratégico de todo lobista es transmitir el interés público y el cliente tiene que entender este objetivo y la hoja de ruta que debe seguir. El político tarda dos minutos en identificar el interés del cliente y relacionarlo con el interés público y si no lo encuentra, pierde interés”. En los casos en los que el cliente defiende personal e individualmente su interés, sin asesoramiento, el fallo estratégico se suele producir por no saber cómo tratar al político y cómo enfocarle la repercusión de su interés en el interés público. “El político entiende mejor al lobista”, dice CASO (ET). Para BOTELLA (2007: 1) la estrategia de los grupos de presión, para que sea eficaz su gestión, se fundamenta en presentar como beneficios comunes aquellas estructuras que favorecen sus objetivos particulares.

En este sentido, la Administración es coincidente con la necesidad de contribuir al interés general: “Los lobbies solicitan medidas que les favorezcan, pero saben que no pueden desligarlas de un interés más general”, acota FUENTES (2014: 125), facilitando la primera de las claves para una adecuada estrategia de presentación y defensa de los intereses de los grupos de presión. Todo intento por presentar y defender un interés privado que no confluya con el interés público está abocada al fracaso.

Los parlamentarios españoles no tienen obligación de contar con la opinión de expertos que comparezcan en Comisiones para oír su *expertise* sobre determinadas materias, antes de regular en determinado sentido en un tema y menos aún de convocar o escuchar a grupos de presión que van a defender intereses concretos, legítimos pero privados, aunque según el Informe “El lobby en el nuevo marco regulatorio”, de Burson Marsteller y Cariotipo MH5, el 56% de los políticos entrevistados declara hablar con los lobistas porque supone una obligación atender a quien lo solicite.

Gráfico 8: *Políticos que hablan con lobistas por considerar que deben atenderles* **Fuente:** MH5 Cariotipo/Burson Marsteller.

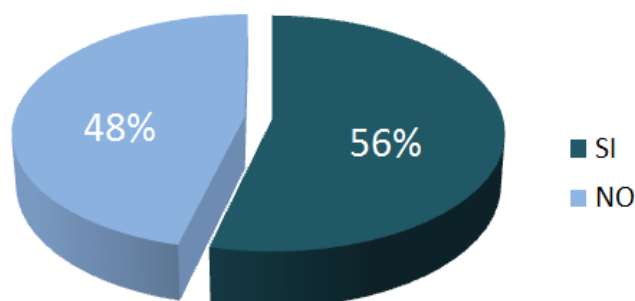
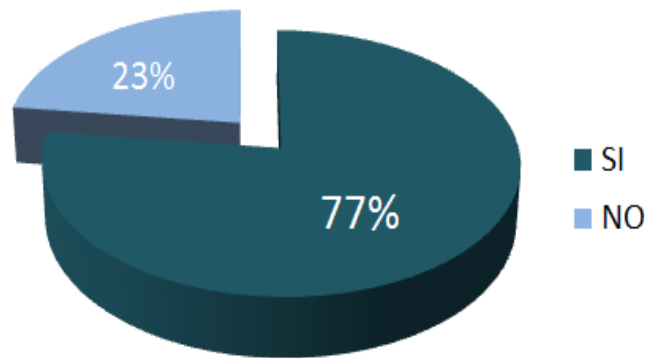


Gráfico 9: *¿Cree que el lobby puede tener un resultado político que no sea de interés público?* **Fuente:** MH5 Cariotipo/Burson Marsteller.



¿Cómo se enmarca el interés privado dentro del interés general?.

Existen algunos factores de capital trascendencia que se utilizan para la contribución del interés privado al interés general.

1. Mantenimiento o incremento impositivo

Los Gobiernos y las Administraciones de cualquier país o región necesitan ingresos para financiar los servicios públicos. Sanidad, educación, defensa, infraestructuras y servicios generales solo pueden prestarse como servicio público si se pueden pagar y el coste de estos servicios solo puede financiarse si el Estado percibe ingresos. La fuente tradicional generadora de ingresos crecientes y continuos son los ciudadanos, vía impuestos. Si los impuestos suben, las administraciones recaudan más dinero que pueden destinar a la financiación, ampliación y mejora del catálogo de servicios públicos. Pero si los impuestos se

reducen, el efecto que se produce es el contrario: no pueden prestarse servicios, o al menos no todos los servicios o no con la amplitud, calidad y extensión con que podría hacerse.

Este aspecto es sin duda el primer elemento que se utiliza en la estrategia de enmarcar el interés privado que los grupos de presión defienden con el interés general. Un cambio normativo que perjudique a un interés particular, puede tener incidencia negativa en el interés general. La reducción de actividad de una empresa, su traslado a otra región – nacional o extranjera- o el cierre de una línea o producto, inciden en una menor recaudación de impuestos para el Estado y con ello disponer de una menor fuente de ingresos para financiar los servicios públicos (este será el caso de la deslocalización que van a efectuar en México los fabricantes americanos de automóviles que atiendan la petición del presidente Trump de fabricar en EEUU).

Mantener una actividad o no restringirla supone sostener o incrementar la recaudación. “Este argumento lo entiende cualquier político”, dicen desde APRI (ET). En enero de 2015, OXFAM publicó el Informe “Riqueza: Tenerlo todo y querer más”, en el que se indican cuáles son las cuestiones de política legislativa en las que más inciden los lobbies: “la mayoría de las actividades de lobby en Estados Unidos tratan de influir sobre cuestiones presupuestarias y fiscales”. El lobby sobre la fiscalidad, según OXFAM, puede incidir sobre el interés general ya que “la reducción de la contribución fiscal se traduce en una disminución de los recursos disponibles para financiar los servicios públicos básicos”.

2. Creación (o no destrucción) de empleo

En el actual contexto económico, España padece todavía una de las cifras más alarmantes de desempleo estructural de toda la Unión Europea. El porcentaje de españoles que se encuentran en situación de desempleo supera el 18% (marzo 2017), cantidad que constituye una permanente advertencia en Europa.

En este contexto es perfectamente entendible que cualquier regulación que se haga o se omita que, sin afectar de forma negativa al interés general, contribuya a crear o mantener puestos de trabajo será perfectamente entendida y recibida por los políticos.

3. Pérdida de competitividad

A veces, el argumento esgrimido es la pérdida de competitividad del país, del sector o de la marca. La defensa de dicha competitividad, relacionada con el rendimiento de los trabajadores y el evitar pérdidas millonarias constituye un argumento sólido. ¿Qué Gobierno se opondría a potenciar la marca país?. El argumento de la competitividad fue sin embargo infructuosamente utilizado por el extinto Consejo Económico de Competitividad, colectivo que “se envolvió en la bandera de la competitividad cuando realmente y con muy pocas excepciones, la mayor parte de las empresas que lo integran viven de la inversión pública” (El Confidencial, 21 de febrero 2016). El mismo argumento fue utilizado por CEOE en diciembre de 2011 para pedir la supresión de los puentes que caían entre semana.

4. Oportunidades específicas

En ocasiones hay oportunidades genéricas o específicas de defender el interés general, por ejemplo cuando se abordan cuestiones medioambientales. La instalación de una planta, un centro productivo o uno de tratamiento de residuos, contribuye a la protección del medio ambiente, lo cual contribuye al interés general, ya que nadie quiere convivir con basuras ni generar residuos que alteren el ecosistema. Pero no siempre es fácil encontrar una repercusión medioambiental en la defensa de todo interés. En otros casos, la inversión se va a realizar en una zona deprimida, lo que contribuirá a la regeneración de la misma y a evitar otros problemas relacionados.

Junto a las estrategias genéricas, existen otras específicas consistentes en actuar de manera determinada en un caso concreto. Una de ellas es elevar el nivel de interlocución al máximo nivel político-empresarial para comunicarse: el máximo responsable de una gran empresa debate con el jefe del Ejecutivo para informarle de sus planes respecto a una determinada situación. Utiliza como estrategia el contratar a ex altos cargos de la Administración, esperando agilizar sus relaciones con el Gobierno y obtener estabilidad jurídica (El Confidencial, 29 de septiembre 2014, caso Iberdrola). Narra el diario que “durante la formulación de la Ley del Sector Eléctrico y del Real Decreto sobre Autoconsumo, se presenta con urgencia, antes del período vacacional, pese a los informes negativos de las Comisiones de Competencia y a un régimen discriminatorio y restrictivo hacia el sector de las renovables”.

Para Transparencia Internacional, este caso demuestra que “la ausencia de regulación de la práctica del lobby ha podido provocar que se regule escuchando más a unos que a otros, llegando incluso a establecerse medidas en contraposición con las directivas europeas de energías renovables y eficiencia”.

En otros casos, la estrategia consiste en paralizar avances técnicos que permitirían innovar en la prestación del servicio y facilitar las relaciones con los clientes de una empresa. La estrategia es bloquear la innovación, que en el caso de las compañías eléctricas consiste en mantener contadores del siglo XX para suministros energéticos del siglo XXI, en un momento en que la innovación permite a los usuarios acceder en tiempo real a través de su dispositivo móvil a cualquier tipo de información (“Los tres lobbies que frenan la innovación”, El Confidencial, 30 de noviembre 2014).

Además de enmarcar el interés privado en el general e identificar la estrategia adecuada, CASO (ET) señala que existen cuatro posibilidades para que el cliente presente y defienda su interés ante el poder político.

- a) Contratar a un lobista que instruye sobre cómo presentar y defender personalmente su interés.
- b) Presentar el cliente directamente su interés, acompañado por el lobista, que le respalda en la estrategia o en la forma de presentación o el enfoque que debe dársele.

- c) Contratar a un lobbista que presente el interés del cliente al que representa, identificándolo, pero sin la presencia del cliente.
- d) El cliente acude solo a defender sus intereses, sin el lobista y sin haber sido asesorado. Considera CASO (ET) que este es el peor escenario posible para el cliente y para sus intereses, ya que “no sabe desprenderse de su interés económico a corto plazo, lo que no les deja presentar el interés general, y se les nota demasiado, por lo que su argumento pierde fuerza e interés”.

Para NAVARRO (“La reputación de las empresas en el juego parlamentario”, Boletín d+i Llorente & Cuenca, septiembre 2013) el papel del lobista es ayudar a su cliente a presentar y defender sus intereses en sede parlamentaria, protegiendo su reputación al transmitirlo. Esta transmisión de intereses es un acto de comunicación y en ocasiones los directivos de una empresa son llamados al Congreso de los Diputados para exponer en Comisión los intereses que defienden. En esos casos, se produce un riesgo de daño reputacional si el directivo no sabe transmitir adecuadamente el interés que defiende o explica, “si no consigue no decantarse en exceso hacia ninguno de los lados y mostrar cómo los intereses particulares se han reorientado para acomodarse mejor al interés general”.

Todos los entrevistados con relación a la estrategia de presentación del interés, coinciden en que el éxito de una gestión de lobby depende de dos factores:

a) Actitud del oyente: Actualmente hay una actitud más abierta a escuchar a los grupos de interés, especialmente por los grupos de izquierda, como consecuencia de la necesidad de estar informados y por la posibilidad futura de gobernar (CASO, ET). Solo quien gobierna tiene toda la información. Los grupos de izquierdas ya no consideran que los lobbies sean de derechas. El partido del Gobierno, cuando tiene mayoría, es menos receptivo a los intereses de los grupos de presión, ya que no necesitan escucharles, pues disponen no solo de toda la información sino también de todos los recursos técnicos para la acción de Gobierno y la política legislativa; CASO habla de “una especie de soberbia política”. Los partidos minoritarios aceptan bien las enmiendas inducidas para obtener información externa y dejar constancia de su opinión, que figurará en el Diario de Sesiones, lo cual constituirá en un momento dado, un arma de debate político. Afirma CASO (ET) que una estrategia inteligente para el éxito de los lobistas es “educar a la oposición para el futuro, para cuando llegue a gobernar y sobre todo si no hay gobierno con mayoría”; Y añade que “las empresas medias y grandes con inteligencia y olfato político se acercan a la oposición para asesorarles sobre compromisos futuros que pueden o no asumir”.

b) Reputación del lobista: La actitud del político frente a los lobbies depende en gran medida de la reputación que éstos tengan. Aunque el lobista ya no esté en política activa, su reputación se consigue por la credibilidad que tiene, por la capacidad de transmitir cómo contribuiría el interés defendido al interés público, cuando no se le ha engañado al político en ocasiones anteriores, cuando los documentos que se han aportado son completos, no tendenciosos, sin errores, con cifras y datos reales y actuales.

¿Cómo se produce la intermediación de intereses entre los grupos y el Estado?, se pregunta MOLINS (2016: 645). Reflexiona este autor sobre cómo

debería haber evolucionado la intermediación realizada por los grupos de interés en la etapa democrática respecto a periodos políticos anteriores para concluir que pese al tiempo transcurrido no cambia el estilo en la intermediación entre intereses y decisiones publicas: “las administraciones públicas prefieren relaciones privilegiadas con ciertos grupos, a los que otorgan una serie de privilegios; y algunas organizaciones que se reclaman privadas e independientes, demandan ayuda de la Administración para conseguir afiliados o mantenerse económicamente” (1977).

3. Herramientas de presión utilizadas

Existen dos grupos de lobistas según las herramientas que utilicen para conseguir sus objetivos, según el criterio utilizado por APRI (ET): los lobistas profesionales, entendidos como aquéllos que tienen conocimientos y formación específica en el negocio de la influencia, que han suscrito un Código de Conducta y actúan profesionalmente con respeto a la ley y a los principios de la actividad, y el resto de mal llamados lobistas, que actúan bajo principios de contactos sociales, concertación de citas, enchufismo y amiguismo, que rozan o incurren en ilícitos penales.

Es evidente que los grupos de interés no pueden utilizar instrumentos ilegales para realizar su actividad, porque con ello incurrirían en conductas delictivas. Por tanto, cualquier herramienta ilegal, no permitida o expresamente prohibida queda descartada. Para VON ALEMANN y ECKERT (2012: 21) “el lobbying se da en el margen entre la formación legítima de la voluntad política y sus formas ilegítimas, como son la extorsión y la corrupción”. En esta línea FERNÁNDEZ SÁNCHEZ (2012: 31) rechaza como actuación de los grupos de interés las estrategias constitutivas de delito, como la prevaricación, el cohecho o

el tráfico de influencias, señalando que son métodos de influencia la persuasión, el análisis de parte, las amenazas, el intercambio y el recurso a la opinión pública.

La única herramienta de presión que tienen los grupos de interés y los lobbies para la presentación y defensa de sus intereses es el presupuesto económico que destinan a la actividad. El dinero destinado a actividades de lobby por cada empresa es el presupuesto global destinado al negocio de la influencia o transmisión de intereses particulares. “Algunas actividades de lobby consumen grandes cantidades de dinero”, recuerdan desde APRI. El capítulo de presupuesto destinado a relaciones institucionales, interna y externamente, se desglosa en varios capítulos:

- a) Organización de eventos, desayunos, jornadas y seminarios, señalética, ponentes, traslados, local, puesta en escena.
- b) Elaboración o encargo de servicios a terceros.
- c) Elaboración o encargo a terceros de informes de consultoría nacional e internacional.
- d) *Monitoring* o *track* legislativo nacional e internacional (*issue tracker*).
- e) Donaciones para la financiación de partidos políticos y campañas electorales cumpliendo con las exigencias legales de financiación.
- f) Gasto en relaciones sociales, comunicación, publicidad y prensa.

g) Honorarios de ponentes y gastos asociados.

h) Elaboración de Estudios e Informes nacionales e internacionales.

El objetivo estratégico es que el dinero invertido en actividades de lobby revierta en políticas más favorables para el entorno empresarial, con más rentabilidad, lo cual compensaría la inversión realizada. Se busca influir en la asignación del presupuesto público y en los impuestos, para conseguir una reducción de la carga fiscal y con ello un aumento del beneficio empresarial.

¿De qué depende la capacidad de los grupos de presión e interés para influir en los decisores públicos?.

Evidentemente son varios los factores que aislada o conjuntamente confieren mayor o menor capacidad de influencia a los grupos; para autores como MARCH y OLSEN (1989), MAHONEY y BAUMGARTNER (2008) y más recientemente DEL CAMPO (2016: 2), la capacidad está “en función de su representatividad, el alcance y la universalidad de los intereses que dicha organización representa, los recursos disponibles para producir bienes públicos y privados para sus miembros y el grado de profesionalización de estas organizaciones” pero a estas capacidades materiales se unen otras de naturaleza volitiva. Considera al respecto DEL CAMPO (2016: 3) que “la capacidad de los grupos de presión para trasladar sus preferencias a las políticas públicas no depende sólo de su capacidad para movilizar a sus miembros e intereses potenciales y mantener una organización profesionalizada, sino también del deseo de los actores estatales para reconocer y dar acceso a estos grupos como actores legítimos en el proceso de políticas públicas”.

4. Resultados en términos de logros obtenidos

Se dice que los grupos de presión alcanzan el éxito en términos de logros cuando su influencia no se nota, pero se consigue el objetivo perseguido. Las instituciones constituyen un factor clave para explicar la habilidad de los grupos de presión para influir en los resultados finales de las políticas públicas (DEL CAMPO, 2016: 2).

Como acertadamente apuntan REVUELTA y VILLORIA (2016: 417), la actividad de los lobistas queda mermada en determinadas áreas que son monopolizadas por patronales y sindicatos, al amparo del papel protagonista que la democracia española les otorga en la negociación de las leyes económicas y sociales.

La capacidad de los lobbies vinculados al sector empresarial poco tiene que ver con otros grupos de interés vinculados a otros actores de la política, como los sindicatos. Los grupos de interés empresarial disponen de recursos financieros y humanos suficientes en número e instalados incluso en las esferas gubernamentales. Su capacidad para destruir empleo o afectar al mercado de bienes y servicios les garantiza una atención permanente por parte de los poderes públicos, con los que coinciden en muchos de los planteamientos sociales y económicos, cuando el gobernante coincide con la línea ideológica del empresario.

Aunque son muchos los casos en los que los grupos de interés empresarial han alcanzado los logros que se plantearon, debemos destacar algunos de gran relevancia.

A) CEOE y la reforma laboral

En la línea de utilizar el interés general como envoltorio para defender intereses particulares concretos, encontramos el caso de CEOE-CEPYME. En octubre de 2011, a dos meses de las Elecciones Generales que habrían de dar la mayoría absoluta al Partido Popular, la patronal elaboró y difundió un documento titulado “Propuestas de los empresarios para superar la crisis”. El interés general iba descrito en el propio título del documento: “Superar la crisis”, algo que interesaba a todos los españoles, desempleados o no, inmersos en ese momento en una profunda crisis económica, pero también política y social. Dicho documento iba desgranando una serie de recomendaciones, incidiendo especialmente en la necesidad de reformar sustancialmente el mercado de trabajo, que afectaría a cuestiones transversales de la economía española. Decía el Informe que “la reforma laboral tiene que ser profunda, que altere de forma permanente los déficits del mercado laboral español; debe favorecer la contratación, crear un marco más flexible acorde con las necesidades de una economía globalizada y que permita ajustarse al ciclo vía precios y no vía cantidades”. Toda una declaración de intenciones genérica de la patronal que posteriormente concretaba en trece medidas específicas cuyo objetivo era el abaratamiento del despido (de 45 días a 20 de indemnización con límite de un año) y la mayor libertad posible para el empresario en cuestiones de control y organización laboral.

¿Cómo se envolvían estas estrategias en el papel del interés general?. El propio documento indicaba cuál era su objeto:

“Ofrecer a los grupos políticos que concurren a las próximas elecciones y a la sociedad en su conjunto las propuestas que, en opinión de los empresarios, son las soluciones para salir de la crisis. Se ha procurado mirar por el interés de la economía en su conjunto, buscar propuestas que tengan un impacto positivo sobre el conjunto de los sectores económicos y sociales. Se han supeditado los intereses particulares en aras de crear un cuadro homogéneo de medidas cuyo objetivo único es superar la actual situación”.

Hasta en tres ocasiones utilizaba la palabra *conjunto* para destacar la idea de interés general. Además se indicaba de forma clara y expresa que “se mira por el interés de la economía” y dejaba claro, aunque no fuera creíble, que “se han supeditado los intereses particulares”.

Indudablemente este conjunto de soluciones propuestas por la patronal tuvo el logro buscado, pues el Partido Popular aplicó casi en su integridad la receta de CEOE en la reforma laboral. El abaratamiento del despido y la flexibilización del mercado laboral –el eufemismo utilizado por los empresarios– consiguió su objetivo, aunque produjo un aumento del desempleo sin precedentes.

B) El Instituto de Empresa Familiar y el copago sanitario

El Congreso de la Empresa Familiar de octubre de 2011, a pocas semanas de la convocatoria de elecciones generales de diciembre de 2011, mandaba varios mensajes al futuro Gobierno: reforma laboral profunda y ambiciosa, copago sanitario, reorganización de las Administraciones Públicas, reforma fiscal y otras de menor envergadura. La reforma laboral se realizó no solo por la

presión del IEF sino también por la de CEOE; la reforma de las Administraciones Públicas no se llevó a cabo – o no se hizo con la intensidad y el alcance que hubiera sido necesario- por afectar al propio Gobierno, poco interesado en reducir puestos de alta dirección que habrían de ocupar tras ganar las Elecciones. Quedaba el tema del copago sanitario, establecido en función de las rentas y que sería una medida impopular donde las haya. Sin afectar directamente a las empresas familiares, el Instituto quería que la sanidad se cofinanciara con los propios usuarios.

Como sabemos, algunas Comunidades Autónomas implementaron el citado copago, con gran rechazo por parte de los usuarios y con problemas de legalidad, que acabaron derogando parcialmente las medidas. Un logro temporal y parcial.

C) El mantenimiento de los planes PIVE en el sector del automóvil

Los incentivos públicos para la adquisición de vehículos nuevos se ha justificado siempre desde la óptica de la seguridad vial, argumentando que España es uno de los países de la Unión europea donde la edad media de los vehículos es más alta, superando los 10 años, lo que incide de manera directa en la seguridad. Con el objetivo de renovar el parque móvil para rejuvenecerlo y reducir la siniestralidad en las carreteras, el ministerio de Industria creó hace años planes de incentivación fiscal que sufragaban parte del coste de adquisición de nuevos vehículos, dando de baja otros con antigüedades significativas. A la idea de renovación y aumento de la seguridad vial se unía el interés de la Asociación de Fabricantes de Automóviles (ANFAC) de vender más vehículos, presionando continuamente a Industria para renovar los planes de subvenciones, año tras año. En este contexto, el número de vehículos vendidos creció un

promedio del 34%, por lo que puede decirse que el argumento de la seguridad alcanzó el objetivo perseguido de vender más coches. A este logro hay que añadir el interés del propio Estado, que con el aumento de las ventas por las subvenciones, obtenía un rendimiento vía IVA de cuatro veces lo invertido (Expansión, 8 de noviembre 2013: “La razón por la que Soria (Ministro de Industria) mantendrá los planes PIVE: el Estado ingresa cuatro euros por cada uno que invierte”).

D) Los embotelladores de agua y la Ley de Minas

Cuando el Ministerio de Industria propuso una nueva Ley de Minas en diciembre de 2014 para limitar el número de años que puede durar una concesión para explotar los manantiales de agua mineral, el lobby de los embotelladores, participado por grandes grupos como Danone, Nestlé, Damm, Pascual, Cobega o Vichy, se manifestaron en contra de dicha limitación, apoyados por un gobierno regional –Cataluña- dado que muchas de las explotadoras y embotelladoras tenían sede en dicha Comunidad. La fuerte presión ejercida y la proximidad de las elecciones de 2015, hicieron que el Ministerio retirara y olvidara el proyecto de Ley.

Sin embargo, no toda la actividad de lobby genera impactos positivos en términos de resultados. En ocasiones se producen fracasos llamativos, como es el caso del Consejo Empresarial para la Competitividad (CEC) nacido y definido como “el lobby del Ibex” en febrero de 2011 y compuesto por 15 compañías y el Instituto de Empresa Familiar. Se constituyó como un think tank (“una especie de grupo de presión de las grandes empresas” como lo calificaba La Vanguardia) para sumar compromisos y esfuerzos para aportar propuestas que mejoraran la competitividad, ayudar a la recuperación económica y fortalecer la confianza

internacional en España. Formaban parte del Consejo, por orden alfabético, Acciona, ACS, Banco Santander, BBVA, El Corte Inglés, Ferrovial, Grupo Planeta, Iberdrola, Inditex, La Caixa, MAPFRE, Mercadona, Repsol y Telefónica, a los que se unían Grupo Barceló, Editorial Prensa Ibérica y Osborne por parte del Instituto de Empresa Familiar.

El CEC nació para dar respuesta y salida a la crisis institucional y política de la CEOE, que era quien debía impulsar la competitividad de las empresas españolas pero que, salpicada por el escándalo de su entonces Presidente, Gerardo Díaz Ferrán, fue incapaz de acometer la labor. Los medios de comunicación se hicieron eco del aprovechamiento de la situación de la CEOE por parte del CEC: “Las bases de CEOE reclaman a Juan Rosell mano dura contra el lobby del Ibex 35” (El Confidencial, 30 de septiembre 2014). Hablaba el diario de “tensión entre ambas organizaciones” y “campana de derribo contra la CEOE”. También NONELL y MEDINA (2016: 198) consideran que la crisis de representatividad de la CEOE y el conflicto de intereses de las grandes multinacionales españolas fue el detonante para la creación del CEC, cuya visión estratégica era mucho más internacional y competitiva

El diario El Confidencial (21 de diciembre 2016) recordaba al anunciar el fin del CEC que su creación “no respondió a un diseño calculado, sino que surgió de forma espontánea como consecuencia de la crisis económica” y “de la penosa situación de la CEOE y la necesidad de una voz empresarial respetable”.

Entre sus errores, el protagonismo de sus integrantes y el deseo de influencia por encima del objetivo de fomentar la competitividad y difundir la marca España.

Tras casi seis años de compleja y cuestionada actividad, el CEC anunció en el mes de diciembre de 2016 que procedería a su disolución (www.lavanguardia.com/economia/20161218/412698672505/disolucion-consejo-empresarial-de-la-competitividad.html) prevista para febrero de 2017, aunque ya un año antes, en febrero de 2016, se publicaba en El Confidencial la noticia “El Consejo de Competitividad en letargo invernal para replantear su misión de lobby”. Finalmente se disolvió a mitad de enero de 2017 con el eufemístico argumento de “haber cumplido su objetivo”.

Uno de los grupos de interés aparentemente mejor posicionados a todos los niveles y dotado de recursos casi ilimitados, ha fracasado estrepitosamente, lo que viene a demostrar que incluso los lobbies tienen riesgo de no lograr sus resultados si se diseñan mal sus objetivos, compromisos o relaciones. Especialmente revelador de los fallos internos del CEC es el libro de GARCIA ABAD (El malvado IBEX, Ediciones El Siglo, 2016).

¿Cuáles son las razones del fracaso?. Los medios consideran que “nunca ha podido desprenderse de la imagen de poder económico alternativo en la sombra”, “ha sido siempre controvertido, incluso entre sus propios integrantes”, “era una amalgama contradictoria que intentaba el imposible de conjugar intereses...”, “parecía un grupo de presión en favor de los sectores más pudientes” (La Vanguardia, 18 de diciembre 2016). Para otros (El Confidencial, 13 de noviembre 2016), su desaparición responde a que “molestaba al Gobierno y daña la imagen de las empresas”, apuntando “el nocivo afán de influencia política”, y que “la alta política no está hecha para los grandes empresarios”. Añadía el diario que el CEC tenía una “imagen ancestral” y que le faltaba el compromiso personal de los miembros integrantes, a la vista de las excusas

continuas que ponían los presidentes para asistir a la reuniones del CEC cuando eran convocados.

En realidad, existen varios motivos que explican el fracaso del CEC:

- a) Protagonismo unipersonal de su Presidente
- b) Falta de apoyo político y gubernamental
- c) Confusión de intereses entre la marca país y la de cada empresa
- d) Falta de compromiso individual de los CEO's integrantes
- e) Exceso de potencia para el objetivo marcado
- f) Cuestionar la política económica y laboral del Gobierno

Si el CEC utilizó el vacío de la CEOE, la desaparición del CEC será aprovechada por el lobby que constituye “Multinacionales por Marca España”, según declaró su Presidente Adolfo Aguilar, en la Jornada “Public Affairs y Multinacionales” celebrada el 14 de diciembre 2016 en Madrid, a la que este doctorando tuvo la oportunidad de asistir.

Otro caso de fracaso en términos de logros obtenidos le corresponde a la CEOE, que en diciembre de 2011 levantó la polémica sobre la pérdida de rentabilidad que suponían dos fiestas en una semana -6 y 8 de diciembre- mostrando su interés en que los festivos entre semana fueran pasados a los lunes. Indudablemente el interés de una parte de los miembros de la CEOE en suprimir puentes entre semana, chocaba con el interés de otros grupos que veían una pérdida de negocio en la hostelería, por la caída del número de viajeros. Al interés inicial se contraponía un contragrupo de interés o grupo de contra

intereses. La presión de la CEOE como grupo tuvo éxito inicial; Rajoy, en el discurso de investidura de 2011, admitió que se modificarían los puentes para pasarlos a los lunes y evitar así las pérdidas económicas, de rentabilidad y de competitividad de las empresas españolas. Pero pese al compromiso político adquirido en el Debate de Investidura, cinco años después seguimos con la situación anterior a las Elecciones de 2011, cuestión que se ha recordado con ocasión del “doble puente” del mes de diciembre de 2016. En este caso, los intereses de una de las partes perjudicaba gravemente a los de la otra (el sector hostelero) y parece que primó este último interés.

El diario El Mundo, en su edición de 12 de noviembre 2013, recogía el titular “El beneficio de Acciona cae un 34% por los cambios regulatorios”. Los efectos de la Ley 15/2012 de 27 de diciembre y del Real Decreto 2/2013 de 1 de febrero, supusieron un cambio normativo que afectaba a Acciona en su división de energía, que le llevó a la reducción del beneficio en el citado 34%. El mismo diario, en su edición de 6 de noviembre de 2013, había dado cuenta del castigo que suponían para Endesa los recortes en el sector energético, que le habían llevado a una caída del beneficio neto del 16% por el efecto de los cambios regulatorios (la norma establecía una reducción de la remuneración de determinadas actividades reguladas en España). También la papelera ENCE redujo su beneficio neto del tercer trimestre de 2013 en un 42% por los cambios regulatorios (Renta 4, www.r4.com). Estos casos ponen de manifiesto la poca influencia que el sector energético tuvo en la reforma legal y el fracaso del lobby realizado, quedando lastrados los beneficios de las empresas.

5. Dimensión del lobby en España

En EEUU, donde el lobby está identificado y regulado, es difícil estimar su dimensión en términos de recursos económicos destinados a influir. RUBIO (2013a: 1) estima que el número de personas que ejercen la profesión de lobista de manera oficial supera los 10.000 registrados en Washington DC y los 5.000 en Bruselas y sus actividades mueven más de 3.500 millones de dólares anuales sólo en Estados Unidos.

El diario El País publicaba en su edición de 23 de mayo de 2015 el titular “Google se convierte en la firma que más gasta en influir en Washington”, afirmando que habría destinado 16.8 millones de dólares en 2014 para influir en los reguladores federales y los legisladores. Según *Maplight* (www.maplight.org; su eslogan lo dice todo: “*Revealing money’s influence on politics*”) entidad americana sin ánimo de lucro dedicada al seguimiento del dinero destinado por los lobbies a influir en los políticos, las diez mayores empresas tecnológicas americanas gastaron en 2014 más de 116 millones de dólares en actividades de lobby. Empresas como Apple destinaron en el mismo periodo 4.1 millones mientras que Amazon destinó 2.4 millones de dólares. Según los datos del *Center for Responsive Politics*, las empresas americanas gastaron en 2014 más de 3.240 millones de dólares en actividades de influencia, de los cuales casi 555 millones corresponderían al sector financiero y 380 millones al sector sanitario. El *Center for Responsive Politics* es un grupo de investigación sin fines de lucro, no partidista, con sede en Washington, que hace un seguimiento de los efectos de la presión y el dinero en elecciones y políticas públicas. Su web www.opensecrets.org permite a los usuarios hacer un seguimiento de las

contribuciones económicas de las empresas e individuos a las campañas federales.

El problema para determinar la dimensión del lobby en España es que no se conoce el número de personas que se dedica a esta actividad ni el volumen de facturación que mueven. El primer aspecto que impide calcular esta dimensión es la amplitud y heterogeneidad de las figuras que se dedican al lobby, aun computando solo la influencia procedente de la defensa de intereses del sector privado: consultores, abogados, empresas, organizaciones, asociaciones... No todos ellos hacen lobby y la actividad de lobby en cada uno de ellos no corresponde con la cifra total de facturación; un despacho de abogados hace lobby y factura por ello, pero puede no tener diferenciado el ingreso procedente de esta actividad del correspondiente a los honorarios cuyo origen es la defensa jurídica de su cliente. Incluso puede que no desglose la causa de los honorarios. La revista *Papel*, suplemento del diario El Mundo, publicó en su número 11 (29 noviembre 2015) un reportaje titulado “Los grupos de presión que dictan tu vida” y estimaba que “en España funcionan casi 1.000 lobbies, incluyendo a la Iglesia”.

En enero de 2015, APRI (ET) tenía 70 socios inscritos en la Asociación, una pequeña muestra de todos los profesionales que de una forma u otra se dedican al negocio de la influencia. La procedencia de los asociados de APRI se desglosa de la siguiente manera:

- a) Consultores de asuntos públicos/relaciones institucionales: 48%
- b) Empresas: 34%
- c) Asociaciones y organizaciones: 16%
- d) Resto: 2%

Tampoco es fácil obtener una cifra comparándola con las cifras europeas, por dos motivos:

- a) Los datos europeos tampoco son fiables por idéntico motivo de cálculo.
- b) Los años de anticipo regulatorio que lleva Europa no permiten comparar datos que, de obtenerse, responderían a una actividad acumulada de muchos más años.
- c) La regulación del lobby en Europa fomenta el desarrollo de la actividad.

Algunas fuentes sitúan el negocio del lobby en España en el entorno de los 500 millones de euros (APRI, ET). Es posible conocer, gracias a la regulación europea, las sumas que dedican las empresas españolas a hacer lobby en la UE, pero no existe esa información a nivel de España dada la ausencia de legislación nacional sobre lobbies.

El Informe de enero 2015 de OXFAM fracciona los sectores que hacen lobby para estimar los recursos destinados a la influencia y sostiene que en 2013 solo el sector financiero dedicó más de 400 millones de dólares en Estados Unidos. Para Europa, OXFAM estima 150 millones de euros al año en el sector financiero. En Estados Unidos, para el mismo año, el Informe estima que el sector del lobby movió un total de 3.200 millones de dólares, de los cuales cerca de 570 millones se destinaron a financiar campañas políticas.

La dimensión del lobby está en relación también con el número y tamaño de los clientes que lo utilizan; el IBEX 35 lo tiene implementado en sus organizaciones con nombres como Asuntos Públicos o Relaciones

Institucionales. El perfil de cliente es una multinacional extranjera que quiere implantarse en España, empresas de tamaño medio que no tienen capacidad o recursos suficientes para disponer internamente de un departamento de asuntos públicos y empresas en general que aun teniendo un tamaño adecuado, carecen de experiencia o conocimientos suficientes para enfocar y defender un interés. También existen casos de empresas multinacionales que no utilizan en modo alguno servicios de este tipo y confían su éxito empresarial a la profesionalidad, a la técnica o a valores intangibles como la diferenciación.

El cliente valora más la forma de defender el interés que el resultado que finalmente se obtenga en términos de acción legislativa, ya que asumen que el encargo profesional realizado al lobista conlleva una obligación de medios y no de resultado.

En todo caso, la dimensión del lobby es relevante y en términos de actuación aún más. FRANCÉS declara que no hay una sola ley que se haya aprobado en los últimos 10 años sin ser objeto de presión por parte de los lobbies. Recuerda Transparencia Internacional que la europeización de políticas es evidente, puesto que más del 70% de las leyes que se aprueban en el país son consecuencia de la transposición de directivas y recomendaciones europeas. Ello explica que una gran parte del lobby de las grandes empresas españolas se realice a nivel europeo.

Resume Transparencia Internacional las claves para entender la expansión del fenómeno de la presión política en dos hechos muy relevantes:

- a) Por una parte, la europeización de la política y de las políticas públicas. Las instituciones europeas han adoptado un modelo de interacción pluralista -que entra en tensión con el modelo de

muchos Estados miembros, como España, más corporativista-, pero que tiene un efecto isomorfista muy fuerte. Esta buena recepción en la UE del modelo pluralista se debe a las peculiaridades institucionales de la UE: ausencia de sociedad civil europea, instituciones diferentes a las nacionales, complejidad de los temas, fragmentación del proceso político, multiplicación de los grupos de interés, globalización de la presión, etc.

- b) De otra el desarrollo del Estado en una economía globalizada y la necesidad de gobernanza. El aumento de las materias objeto de regulación, su complejidad, su diversificación, su internacionalización y su carácter técnico, han transformado las relaciones de las instituciones con los actores privados y no gubernamentales. El Foro Económico Mundial de Davos (WEF) lleva años advirtiendo del riesgo de fallos en la gobernanza mundial, cuestión ésta de la que no son desconocedores los lobbies.

Este escenario ha dado lugar a la proliferación de grupos de interés de todo tipo en las democracias modernas, con la pretensión de ser tenidos en cuenta tanto a nivel nacional como europeo.

¿Cuál es la dimensión del lobby en España?

Para calcular la dimensión del lobby en términos de personas y de presupuesto, es necesario determinar con carácter previo las fuentes en las que se genera el lobby. El cálculo de uno y otro parámetro se determinará en función del cómputo de actividades que se consideren lobby.

Para FRANCÉS (2013: 92), los grupos de presión y el lobby son hoy, en España, una industria que da empleo a unas 500 personas, facturando algo más

de 100 millones de euros (FRANCÉS, 2013: 107). MONTERO (2016: 79) cifra en 500 el número de personas que se dedican al lobby en España; la web de APRI y la de la Comisión Nacional del Mercado y la Competencia facilitaban, en diciembre de 2016, la cifra de 340 empresas o particulares inscritos en el Registro de la CNMC. Esta cifra constituye un mínimo si los lobistas solo se relacionaran con la CNMC. Pero evidentemente existen otros reguladores nacionales y autonómicos (aun teniendo en cuenta las duplicidades de empresas o personas en más de un regulador) que se dedican a esta actividad sin estar inscritos, como son los abogados de firmas jurídicas o las personas que no se han inscrito con nombre físico sino corporativo, contabilizándose a la empresa como un solo lobista.

Respecto a la cifra de dinero destinada al ejercicio de actividades de lobby, incluyendo los gastos de marketing, patrocinio, organización de eventos o actividades directamente relacionadas y vinculadas con la actividad de influencia, este doctorando ha podido, mediante encuestas y preguntas telefónicas y directas, conocer las cantidades específicas que muchas empresas dedican esta actividad, explicado el alcance y los conceptos que la integran, para establecer en no menos de 360 millones de euros anuales la inversión en este Capítulo. Ello permite estimar que en España, a finales de 2016, había en torno a 450 personas ejerciendo esta actividad de forma específica, con dedicación plena o parcial (en el Anexo B se facilita información sobre el procedimiento realizado para calcular estas cifras).

CAPITULO 5

GRUPOS DE PRESIÓN VINCULADOS AL SECTOR EMPRESARIAL ASEGURADOR

Hay muchos colectivos que pueden constituirse en grupos de interés o de presión en la medida en que quieran defender sus intereses concretos frente al poder, en nombre propio o representando a terceros. En la obra de MOLINS, MUÑOZ y MEDINA (2016) se recogen varios trabajos doctrinales relativos a la actividad de los grupos de interés en sectores como el eléctrico, tecnológico, farmacéutico, agroalimentario, asegurador, religioso, educativo, nuclear, propiedad intelectual e investigación. El grupo de interés o de presión puede proceder de la empresa, ya que dispone de recursos para defender más y mejor sus intereses, pero también constituyen grupos de interés o de presión los sindicatos, la Iglesia, firmas de abogados, servicios de estudios, agencias de comunicación, departamentos de relaciones institucionales, la industria militar o farmacéutica o a un amplio espectro de actividades, siempre presionando al Gobierno y a los partidos políticos. Hay tanto grupos como intereses a defender.

Los grupos de interés asociados al sector empresarial siempre han tenido un papel muy relevante en la democracia postindustrial española, abarcando facetas muy variadas, lo que les dota de una sensación de omnipresencia empresarial en la vida pública (NONELL y MEDINA, 2016: 177).

Como ya hemos acotado en la Introducción de esta Tesis, limitaremos nuestro estudio a los grupos empresariales vinculados al sector asegurador, por las razones que a continuación se exponen.

1. El sector asegurador en España

El sector asegurador se integra, dentro del modelo económico español, en el sector financiero junto a los bancos y otras entidades de crédito, si bien tiene una autonomía y unas características que le dotan de carta de naturaleza propia. Aunque en ocasiones se habla de él como subsector financiero, lo cierto es que tiene autonomía (tiene sus propias leyes, su propio regulador, su propio producto, mercado independiente, internacionalización, etc.). El volumen total de primas del mercado asegurador mundial creció un 3,8% en términos reales en 2015, hasta alcanzar el valor de 4,6 billones de dólares, registrando una ligera aceleración del crecimiento (tres décimas) respecto al año anterior

El volumen de primas del mercado asegurador español se incrementó un 12,36% en 2016, hasta alcanzar los 63.891 millones de euros, con una rentabilidad sobre recursos propios (ROE) de más del 10% y con un beneficio después de impuestos de casi el 7%. Si en 2015 el crecimiento fue del 2,2%, los datos de 2016 confirman que se ha tratado de un ejercicio espectacular para el sector asegurador, lo que subraya, de nuevo, su importancia y capacidad potencial de influencia (ver Anexo C, Documento 3).

El sector asegurador constituye un grupo de interés de primera magnitud, no solo por el volumen económico que mueve anualmente en España y en el mundo, sino también por el número de actores que intervienen en el mismo.

A 31 de diciembre de 2015 la magnitud del sector asegurador en España, conforme a los datos de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, los extraídos de la Memoria Social del Seguro de UNESPA y los datos de la encuesta de población activa (EPA), era la siguiente:

- a) 240 entidades aseguradoras operando en el mercado.
- b) 500.000 personas vinculadas como proveedores de servicios para las entidades aseguradoras.
- c) Casi 50.000 personas trabajando en entidades aseguradoras y cerca de 160.000 en total vinculadas al sector asegurador (empleados, mediadores de seguros, abogados, peritos, etc.).

FERNÁNDEZ SÁNCHEZ (2016: 330) considera que “la política pública sectorial en el sector asegurador sigue una racionalidad limitada”, lo que supone que la regulación legal sobre el sector vela primigeniamente por los intereses financieros del Estado, de manera que la influencia queda condicionada por dichos intereses. Por ello, añade el autor, el regulador solo se deja influir por el sector respecto de aquéllos intereses que sean “capaces de propiciar la concentración empresarial y económica y de generar volúmenes de capital o ahorro”. “La existencia perfectamente identificable en el sector asegurador y en los sectores vinculados o complementarios de determinados grupos de interés en posición de garantizar la eficiencia financiera, les otorga un recurso o capacidad de influencia clave en la política sectorial” (2016: 332). Un ejemplo de la influencia que debería tener el sector asegurador lo encontramos en su capacidad de compra de deuda pública como uno de los instrumentos financieros a que resultan legalmente obligados para garantizar y proteger su solvencia frente al

cumplimiento de compromisos futuros. El sector asegurador desempeña un papel clave en la economía, ya que “es un comprador de primer orden de títulos de deuda pública en cumplimiento de sus normas de aprovisionamiento de las primas de seguro percibidas” (FERNÁNDEZ SÁNCHEZ 2012: 13). El crecimiento en volumen de primas recaudadas de más del 12% en 2016, cifra no alcanzada por ningún sector de la economía española, revela la importancia de este pilar económico y su valor.

Pese a ello, no ha sido objeto de interés por la ciencia política, dada la falta de componente político del sector –a diferencia de lo que ocurre con patronales y sindicatos- y su escaso papel como actor de la democracia participativa. Su encaje en el sector financiero y la percepción de distancia del sector respecto a la sociedad, lo han alejado del foco académico de atención. Hasta la obra de FERNÁNDEZ SÁNCHEZ (2012) y la inclusión de un trabajo del mismo autor (“El sector asegurador y los grupos de interés”) en la obra “Los grupos de interés en España” (2016), no existían estudios específicos del sector asegurador como lobby.

El sector asegurador es poco dado a las apariciones en medios relacionadas con la actividad institucional de lobby. Uno de esos pocos casos lo constituyó el titular del diario Expansión (edición digital de 27 de octubre 2014): “El seguro presiona para que se suavicen las nuevas reglas europeas de protección de datos”. Se refería la noticia a que la exigencia del borrado de la vida digital suponía un problema para las entidades aseguradoras, que no podrían luchar contra el fraude y la evaluación de riesgos. Argumentaba también el sector que la nueva política de custodia de datos personales les imposibilitaría la capacidad de acceder a información siniestral de sus asegurados para calcular las primas.

La capacidad de influencia del sector asegurador como grupo de interés se enmarca en su dimensión económica y social y en su capacidad de dar respuesta a la falta o reducción de prestaciones públicas y a cubrir los riesgos personales y empresariales. A nivel económico el volumen de primas que pagan los españoles, particulares y empresas, por asegurar sus riesgos, representa algo más del 5% del PIB hasta alcanzar los 63.891 millones de euros. Sobre esas primas, el seguro paga unos impuestos al Estado que en el año 2015 ascendieron a cerca de 1.500 millones de euros. A nivel social, el seguro protege bienes y activos, cuentas de resultados y balances y contribuye a la protección de las víctimas de daños, dado el carácter social de algunas modalidades aseguradoras, como la responsabilidad civil. A nivel laboral, casi 160.000 personas trabajan en el sector asegurador (una población equivalente a la ciudad de Logroño o la de Badajoz). El seguro también contribuye al desarrollo de la marca España con representación de entidades aseguradoras en países europeos y especialmente latinoamericanos; un claro ejemplo al respecto lo constituye la aseguradora Mapfre, que hasta la disolución del CEC formó parte activa del mismo y que está presente en la mayoría de países latinoamericanos, operando con marca propia y siendo líderes del mercado en casi todos ellos.

2. Grupos vinculados al sector asegurador

Identifica FERNÁNDEZ SÁNCHEZ (2016: 344), por orden de relevancia, hasta nueve grupos de interés presentes en la política sectorial aseguradora: las propias entidades aseguradoras, las entidades de crédito y sus fondos de pensiones e inversión, las grandes corredurías de seguros agrupadas en ADECOSE, las mutualidades de previsión social, los peritos y tasadores de seguros, los actuarios de seguros, los mediadores de seguros, empresarios y otros

grupos como consumidores y asalariados de aseguradoras. Sin embargo, al distinguir este autor entre las “grandes corredurías de seguros” agrupadas en torno a la Asociación de Corredores de Seguros (ADECLOSE) y los “mediadores de seguros” (clasificación a la que pertenecen las corredurías de seguros) agrupadas en torno al Consejo General de Colegios de Mediadores de Seguros, establece una distinción extraña, pues ADECLOSE no solo da cabida a todas las corredurías de seguros –y no solo a las grandes- sino que el concepto de “mediadores de seguros” es pluricomprendivo. Parece que este autor quiere destacar la actividad que como grupo de interés ejercen las grandes corredurías, que tienen intereses propios, frente al resto de corredurías y mediadores. No ha sido así sin embargo, aunque nos parece acertada la idea de separar a las grandes corredurías del resto de corredurías y de mediadores de seguros, pues éstas, por su tamaño, internacionalización, recursos, capacidades y tipos de clientes, actúan de manera diferente en la defensa de sus intereses.

Por nuestra parte, el número de actores que intervienen como grupos de interés en el sector asegurador puede clasificarse atendiendo a otros criterios. Así, partiendo de la estructura tripartita del sector asegurador (aseguradores, mediadores y asegurados) y coincidiendo con el triple marco regulador de la actividad en España, podemos agrupar a los grupos de interés del sector asegurador en tres grandes bloques: el conjunto de compañías de seguros, el colectivo de mediadores de seguros y los representantes de los consumidores, a los que se añaden institucionalmente el regulador y las instituciones corporativas del sector en defensa de los intereses colectivos frente a las regulaciones de Bruselas.

De esta forma, los principales grupos de interés del sector asegurador, a los efectos que interesan en este Capítulo, serían los siguientes:

- a) Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.
- b) UNESPA.
- c) Asociaciones de corredores y colegios de mediadores de seguros.
- d) Asociaciones y entidades representativas de los intereses de determinados colectivos.
- e) Otras entidades que operan en el sector.

2.1. Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones

La Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones es el órgano regulador y supervisor de la actividad del seguro privado en España. Es un órgano administrativo que depende de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, adscrita al Ministerio de Economía y Competitividad.

Como regulador y supervisor de la actividad, tiene un extenso espectro de funciones y responsabilidades:

- a) La preparación e impulso de proyectos normativos en las materias de su competencia.
- b) La coordinación de las relaciones en el ámbito de los seguros y reaseguros privados, mediación de seguros y reaseguros y planes y fondos de pensiones con las instituciones de la Unión Europea, con otros Estados y con organismos internacionales, de acuerdo con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

- c) La protección administrativa a los asegurados, beneficiarios, terceros perjudicados y partícipes en planes de pensiones mediante la atención y resolución de las reclamaciones y quejas presentadas contra las entidades y sujetos sometidos a su supervisión.
- d) La contestación a las consultas formuladas en materia de seguros y reaseguros privados, mediación en seguros y reaseguros privados y gestoras y planes y fondos de pensiones.
- e) La realización de estudios sobre los sectores de seguros y reaseguros privados, mediación de seguros y reaseguros privados, y planes y fondos de pensiones.
- f) El análisis de la documentación que deben remitir las entidades aseguradoras y reaseguradoras, los mediadores de seguros y reaseguros privados y las entidades gestoras de fondos de pensiones, para facilitar el control de su solvencia y actividad.
- g) La supervisión financiera, mediante la comprobación de los estados financieros contables, el análisis económico financiero, la revisión del cumplimiento normativo, y la revisión y evaluación de los riesgos y de la solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras y grupos de entidades aseguradoras y reaseguradoras.
- h) La supervisión por inspección de las operaciones y de la actividad ejercida por las personas y entidades que actúen en el mercado de seguros y reaseguros, de la mediación de seguros y reaseguros privados y de los planes y fondos de pensiones y de las entidades gestoras de los mismos, incluyendo la revisión contable,

la revisión de la valoración de activos y pasivos, la revisión del cumplimiento normativo general y la revisión y evaluación de los riesgos y de la solvencia.

i) El seguimiento por cualquier medio de las personas y entidades enumeradas en el párrafo f), ya sea previo o después de la inspección, incluyendo los procedimientos de medidas posteriores, e incluso la intervención.

j) La comprobación de los cálculos actuariales aplicados en las operaciones de seguros y reaseguros, y por los planes y fondos de pensiones y entidades gestoras de fondos de pensiones.

k) El seguimiento y la realización de cálculos financieros en relación a los activos y pasivos de entidades aseguradoras y reaseguradoras, a los mediadores de seguros y reaseguros privados, y a los planes y fondos de pensiones y entidades gestoras de fondos de pensiones.

l) El seguimiento y la participación en los grupos y comités internacionales o de la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación.

m) El seguimiento y participación en los Colegios de Supervisores, derivados del régimen de Solvencia II de entidades aseguradoras y reaseguradoras.

n) Los procedimientos de autorización para el cálculo del capital regulatorio basados en modelos internos o parámetros específicos.

- ñ) La clasificación de los fondos propios de entidades aseguradoras, y los fondos propios complementarios, de acuerdo con la normativa de Solvencia II.
- o) Los procedimientos de las autorizaciones y comunicaciones iniciales relativas al gobierno corporativo en el nuevo régimen de solvencia aplicables a las entidades aseguradoras y reaseguradoras.
- p) Los demás procedimientos de autorización derivados del régimen de solvencia basado en riesgo.
- q) El control del cumplimiento de los requisitos precisos para el acceso y la ampliación de la actividad aseguradora y reaseguradora privadas.
- r) El control de los requisitos exigibles a los administradores, socios y directores de las entidades que realizan dicha actividad y a las demás personas físicas y jurídicas sujetas a la regulación de seguros privados.
- s) El control en materia de fusiones, agrupaciones, cesiones de cartera, transformaciones, escisiones y otras operaciones entre entidades aseguradoras, y las iniciativas sobre medidas y operaciones que comporten una mejora en la estructura sectorial o en la de alguno de sus ramos; sin perjuicio de las funciones atribuidas a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.
- t) El control previo para el acceso a la actividad de mediación en seguros y el desempeño de las demás funciones de vigilancia previstas en la regulación de la mediación.

- u) La supervisión de las conductas y prácticas de mercado de las personas y entidades aseguradoras y reaseguradoras, mediadores de seguros y reaseguros privados, que operen en el mercado de seguros.
- v) El control del cumplimiento de los requisitos que han de cumplir los planes y fondos de pensiones con arreglo a la regulación de Planes y Fondos de Pensiones.
- w) El control del cumplimiento de los requisitos precisos para el acceso a la actividad por entidades gestoras de fondos de pensiones.
- x) La participación y colaboración con organismos e instituciones, en relación con la actividad desarrollada en el marco de la previsión social complementaria.
- y) El seguimiento y la participación en la elaboración de la normativa europea o internacional referida a planes y fondos de pensiones y a las entidades gestoras.
- z) La supervisión de las conductas y prácticas de mercado de las personas y entidades que operen en relación con los planes y fondos de pensiones, así como de las entidades gestoras de fondos de pensiones.

Ante la DGSFP, como prelegislador, se ejerce la influencia de los grupos de interés vinculados a las entidades aseguradoras principalmente, aunque también el colectivo de mediadores de seguros interviene activamente. La actuación de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones como grupo de interés se enmarca en sus relaciones con organismos internacionales de

supervisión del sector asegurador, en defensa de los intereses del sector asegurador español.

2.2. UNESPA

La Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras (UNESPA) es la patronal del sector asegurador. Es una asociación empresarial de seguros que representa a 233 entidades aseguradoras y reaseguradoras que reúnen el 96,36% del mercado asegurador en volumen de negocio. UNESPA viene desarrollando su actividad desde 1977 dentro del ámbito de la libertad de empresa. Sus principales funciones son:

- a) Representar los intereses de sus entidades asociadas frente a todo tipo de organismos e instituciones nacionales e internacionales.
- b) Colaborar con las administraciones públicas y con otras instituciones públicas y privadas en las materias relacionadas con la actividad aseguradora.
- c) Negociar el convenio colectivo de ámbito estatal para las entidades aseguradoras, reaseguradoras y mutuas de accidentes de trabajo.

UNESPA se rige por la Ley 19/1977, de 1 de abril y por sus Estatutos, en los que se recogen los derechos y obligaciones de los asociados, así como el funcionamiento de sus órganos de gobierno. La Asociación tiene cinco órganos de representación y gobierno: la Asamblea General de todos sus socios, el Consejo Directivo, que es su máximo órgano entre Asambleas, el Comité

Ejecutivo, que es el órgano competente para la administración ordinaria de UNESPA, la Comisión de Auditoría y Control y la Presidencia.

Su papel principal es la defensa institucional del sector asegurador ante los poderes públicos, informando sobre anteproyectos y proyectos de ley. Se ha criticado en el sector su escaso protagonismo como grupo de interés en defensa del sector.

2.3. Asociaciones de corredores y colegios de mediadores de seguros

Los mediadores de seguros, que pueden adoptar la forma de agentes, corredores u operadores de banca-seguros, están sujetos a la Ley 26/2006 de Mediación en Seguros Privados y aunque su intervención en la formalización de un contrato de seguro entre la compañía aseguradora y la empresa o el particular contratante no es obligatoria, su papel cobra especial relevancia entre las grandes empresas dada la complejidad del producto y la litigiosidad en la aplicación del contrato, incluso en sede judicial. En este apartado figuran los Colegios de Mediadores de Seguros, existiendo uno por provincia y agrupados todos ellos en el Consejo General de Colegios de Mediadores de Seguros. Su existencia y su mantenimiento responde a una estructura corporatista en la defensa de los intereses del colectivo al que representan más que en una concepción pluralista de su papel.

En los Colegios de Mediadores de seguros se dan de alta las personas físicas o jurídicas que realizan la actividad de mediación en seguros, tal como esta viene descrita en la citada Ley 26/2006, siendo principalmente los agentes de seguros y las corredurías pequeñas las que se inscriben, por el acceso a información, formación y defensa colectiva de los intereses desde un punto de

vista corporativo. Su papel, en términos de actuación como grupo de interés, fue muy beligerante en el pasado y mucho más pasivo en la actualidad, sin que en una u otra etapa hayan conseguido logros efectivos en defensa de la profesión. A efectos de su análisis como grupo de interés no aportan mayor contenido.

El papel que deberían haber desempeñado los colegios profesionales ha sido asumido –junto al papel que por derecho propio les corresponde– por asociaciones profesionales, entre las que destaca la Asociación de Corredores de Seguros, ADECOSE, de la que voluntariamente forman parte los mediadores que revistan la forma de corredor de seguros, persona física o jurídica, con independencia de su tamaño. ADECOSE viene a ser una suerte de patronal de los corredores de seguros. Esta pérdida de representatividad de los colegios profesionales, no solo en el sector asegurador, sino en los colectivos profesionales en general, ha sido apuntada por MOLINS (2016: 650), cuando defiende que la continua pérdida de protagonismo de los colegios profesionales, muy activos durante la transición política en el marco del corporativismo, contribuye a explicar el auge de los grupos de interés. En el caso de los colegios de mediadores de seguros, su ocaso es más que evidente.

ADECOSE es una asociación independiente fundada en 1977 con el objetivo de defender los intereses de las corredurías de seguros. Agrupa a empresas líderes del sector de la mediación de seguros cuyo común denominador es su estructura y capacidad competitiva. La categoría profesional y empresarial de sus asociados y su activa participación le permiten influir en el sector de la mediación de seguros y consolidarse como interlocutor cualificado ante la Administración y el mercado asegurador.

La Asociación propugna una cultura de gestión del riesgo empresarial que requiere una mayor profesionalización, transparencia e independencia y más información y protección al consumidor, siendo sus objetivos representar y ejercer la defensa común de los intereses de las corredurías asociadas, respecto a la Administración y a otros sectores económicos y sociales, de acuerdo con las normas contenidas en los Estatutos, pero también promover la innovación en el sector de la mediación de seguros y la creación de servicios y redes de carácter internacional que permitan la interrelación e intercambio empresarial. La Asociación sirve de cauce de expresión de la voluntad común de sus asociados, frente a los diversos organismos de la Administración Pública y el mercado asegurador, así como ante cualquier entidad de ámbito internacional.

Como grupo de interés, libra su propia batalla contra la venta de seguros en las instituciones financieras, bancos y cajas de ahorros. El Boletín Diario de Seguros de 9 de octubre 2013 recogía la noticia “La Agencia Española de Protección de Datos acota los movimientos de la banca en la venta de seguros”. ADECOSE denunciaba la practica bancaria según la cual, al disponer de los datos de los seguros contratados por sus clientes por tener que abonar los recibos de prima, accedía a información relativa al importe, fecha de vencimiento o riesgo asegurado, entre otros, ofertándole a continuación una propuesta alternativa con la aseguradora vinculada al banco, en mejores condiciones, gracias a conocer antes de la renovación del seguro del cliente la propuesta de la compañía. El banco utilizaba los datos a los que había tenido acceso con la finalidad de abonarlos, para otros fines diferentes.

Sus logros como grupo de interés son muy limitados.

2.4. Asociaciones y entidades representativas de los intereses de determinados colectivos.

Fuera del ámbito de los mediadores de seguros, existen colectivos que de un modo u otro participan e intervienen en el mercado de seguros y actúan como grupo de interés desde distintas posiciones; en unos casos son las personas que dentro de las empresas gestionan los riesgos asegurables y no asegurables a los que se enfrenta una empresa en el desarrollo de sus actividades. Son los gerentes de riesgos. En otros, son profesionales que peritan y tasan los daños personales, materiales y económicos que se producen como consecuencia de un daño asegurado; los peritos de seguros. Ambos tienen sus correspondientes asociaciones profesionales. En el caso de los primeros, los gerentes de riesgos se agrupan, con carácter voluntario, en la Asociación de Gerentes de Riesgos AGERS, de la cual se escindieron algunos miembros pasando a constituir otra asociación, IGREA, con el mismo fin.

a) AGERS

Es la Asociación Española de Gerencia de Riesgos y Seguros, una asociación sin ánimo de lucro constituida en 1984 cuya finalidad, misión y objetivos pivotan alrededor de las disciplinas de gestión de riesgos y se enfocan a la mejora y difusión de las experiencias, normativas, novedades, mejores prácticas, herramientas y mecanismos para su implantación en el ámbito empresarial y, en general, en cualquier organización pública o privada con la finalidad última de integrar estas metodologías en el sistema de gestión global de las organizaciones mediante el Enterprise Risk Management (ERM).

La Asociación se compone de profesionales de la gestión de riesgos y seguros en representación de sus empresas, propia o de otras asociaciones y organismos que pertenecen a todo el ámbito alrededor de esta disciplina, y toda la cadena de valor que compone la misma desde los aseguradores, pasando por brokers, peritos o consultores hasta los gerentes de riesgos como eje central de la Asociación.

AGERS también representa los intereses de los gerentes de riesgos y seguros españoles manteniendo un dialogo con todos los componentes del sector que permita poner a disposición técnicas de gestión de riesgos, información y recursos y representación necesarios en la ayuda de sus responsabilidades y en la mejora de la eficiencia de la gestión de los riesgos en las empresas.

Con el paso del tiempo, la Asociación se ha abierto a la incorporación de empresas del sector asegurador y mediador, y comienza a participar en debates legislativos para influir en el regulador a través de la intervención de los miembros e su Junta Directiva en foros, eventos y jornadas públicas.

b) IGREIA

Esta Asociación es la Iniciativa de Gerentes de Riesgos Asociados, surgida tras ciertas desavenencias en el seno de AGERS, de la que muchos de sus fundadores formaron parte inicialmente. Entre su objeto social está la “mejor defensa de los intereses de sus empresas ante el mercado asegurador y las instituciones“. Su objeto es canalizar y dar respuesta a las necesidades de las áreas de gerencia de riesgos y seguros de las empresas e instituciones, como la forma más adecuada para defender los intereses empresariales en este campo y mantener la independencia en su actuación profesional. Utilizan el formato

habitual de las asociaciones de gerentes de riesgos y seguros europeas y americanas, en las que este colectivo tiene un claro protagonismo en su relación con el mercado asegurador y las instituciones.

Ambas asociaciones, AGERS e IGREA, forman parte de FERMA (Federation of European Risk Management Associations) que a nivel supranacional defiende los intereses de los gerentes de riesgos, actuando como lobby ante las instituciones financieras y aseguradoras comunitarias. En España el papel de ambas como grupo de interés es menor que su papel corporatista.

2.5. Otras entidades que operan en el sector

Quizás con menor repercusión en los medios por su ámbito geográfico o por orientación académica, otras entidades e instituciones del sector asegurador tienen menos capacidad de actuar como grupos de interés. De esta manera, el Instituto Atlántico del Seguro (INADE) centra su campo de actuación en la Comunidad de Galicia, mientras que SEAIDA, la Sección Española de la Asociación Internacional de Derecho de Seguros, desarrolla actividades de investigación en materia de seguros.

3. Caso práctico: Actuación de grupos de interés en el sector asegurador

En el presente caso se analiza, a través de la experiencia empírica, una actuación como grupo de interés en el sector asegurador para influir en el legislador (DGSFP) a fin de que no regule en sentido contrario a los intereses del mercado, exponiendo los resultados provisionales obtenidos y la posición heterogénea del sector.

3.1. Licitud del aseguramiento de multas y sanciones administrativas

El punto de partida es el aseguramiento, en muchas modalidades del seguro de responsabilidad civil, de las multas y sanciones administrativas que se le puedan imponer a una empresa por el incumplimiento de la normativa reguladora de su actividad. Este aseguramiento se realizaba con normalidad y habitualidad en el mercado asegurador español, pero se incrementó sustancialmente con la promulgación del Reglamento de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales de 2008, que estableció multas de hasta 600.000 euros. El debate entre el sector asegurador y el regulador giraba en torno a la licitud o ilicitud de este aseguramiento.

3.2. Antecedentes y evolución del caso

La Ley española de Contrato de Seguro data de 1980 -una de las primeras normas postconstitucionales- fecha en la que no existían determinadas modalidades de seguros porque no había una norma que estableciera la correspondiente responsabilidad (por ejemplo, los seguros de consejeros y directivos D&O, que no llegaron hasta 1990, o los seguros de responsabilidad civil por protección de datos personales que no nacieron hasta el Reglamento de la Ley Orgánica de Protección de Datos de 2008). En el caso de los seguros por protección de datos, a partir de 2008 (fecha en la que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica) comenzaron a comercializarse en España seguros de responsabilidad civil en los que, entre otras coberturas, se cubrían las multas que pudiera imponer la Agencia Española de Protección de Datos a particulares y empresas, por infracciones de la ley, aunque ya con anterioridad a 2008 las multas y sanciones se cubrían en seguros como el de responsabilidad civil de consejeros y directivos, más conocido por sus siglas inglesas de D&O. Este

doctorando fue artífice, junto con una parte del mercado asegurador, del diseño, desarrollo y comercialización del seguro de protección de datos y uno de sus primeros difusores (ELGUERO, “Una red más segura”, diario El País, 20 de abril de 2008; ELGUERO, “El seguro de responsabilidad civil por protección de datos, 2008: 47). Hoy podemos comprobar cómo los casos Wikileaks, Snowden, el espionaje americano a través del programa PRISMA (ELGUERO, Del “Yes we can” al “Yes we scan”, en El Confidencial, 3 de julio 2013) o los ciberataques diarios, acreditan la conveniencia de las empresas de protegerse frente a estos riesgos. De esta forma, en 2008 se creó un seguro para proteger a las empresas de las reclamaciones por responsabilidad civil y cubrir las multas impuestas por la Agencia de Protección de Datos.

La Administración pronto manifestó su rechazo al aseguramiento de las multas por protección de datos, aunque no había puesto impedimento alguno a dicha cobertura en el caso de los seguros de D&O o a los subsidios por privación del permiso de conducir cuando éste se retiraba por sanción administrativa, pese a los razonamientos del mercado tendentes a justificar la licitud de su aseguramiento.

En el año 2008 se promulga en el BOE de 19 de enero de 2008 el Reglamento de la Ley Orgánica de Protección de Datos. La mayor exigencia de control en la tenencia y custodia de datos personales, las sanciones máximas de 600.000 euros y la propia promulgación del Reglamento, propician que el sector asegurador, ávido de lanzar nuevos productos, diseñara un nuevo seguro de responsabilidad civil que cubriera, entre otras garantías, la responsabilidad administrativa de la empresa, consistente en reintegrar al asegurado el importe de las multas administrativas que la Agencia Española de Protección de Datos le

hubiera impuesto como consecuencia de la realización de una infracción tipificada en la norma.

La aparición de este nuevo producto respondía a dos factores principales: de un lado a la conveniencia de dar respuesta a una demanda de aseguramiento de las empresas y personas que manejan datos personales de empleados y terceros; de otro la necesidad de buscar seguros o modalidades de éstos que permitieran a los aseguradores desarrollar sus carteras y crecer, ante el continuado descenso de primas y la generalizada competencia

El aseguramiento de las multas por protección de datos responde a la demanda empresarial de proteger sus activos frente al importe, en ocasiones muy elevado, de las multas que podría imponer la Agencia de Protección de Datos. Y ello porque la protección de los datos personales es una demanda recurrente de los ciudadanos. Según el Centro de Investigaciones Sociológicas, si algo caracteriza a la sociedad actual y a las empresas que operan en toda clase de mercados, es la necesidad de difundir sus productos y servicios entre sus potenciales clientes mediante la captación, tenencia y tratamiento de sus datos personales. Las bases de datos constituyen importantes activos a este respecto. Junto a la necesidad de las empresas de tener y manejar dichos datos, aparece el derecho de los particulares a una protección adecuada de los mismos, no sólo porque en muchas ocasiones son datos sensibles, sino también para evitar un uso de datos distinto al autorizado, específicamente para realizar publicidad masiva.

Todas las empresas, con independencia de su tamaño, naturaleza, actividad y/o ámbito geográfico, necesitan y utilizan datos personales de empleados, de clientes y de otros terceros mediante su instrumentación en ficheros clasificados según su finalidad, que deben ser inscritos en la Agencia

Española de Protección de Datos, siendo la falta de inscripción una de las causas por las que la Agencia impone sanciones.

La tenencia de datos personales de los ciudadanos por parte de todo tipo de empresas es una preocupación creciente de la población. El Barómetro del CIS de Febrero 2008, etapa en la que se inicia el desarrollo de esta cobertura de seguro, revelaba que el 43,1% de los ciudadanos estaba bastante preocupado por el uso de la información personal que podían hacer otras personas y al 27,9% les preocupaba mucho.

El Barómetro del CIS reflejaba las preocupaciones de los ciudadanos en varios apartados:

a) Conocimiento de la normativa legal. El 52,4% de la población conocía que existía una Ley que protegía su intimidad personal y familiar ante los posibles abusos que puedan producirse con sus datos personales, frente al 41% que desconocía si existía o no una Ley al respecto y al 6,6% que cree que no existe ninguna norma. El 51,4% no conoce la existencia de la Agencia Española de Protección de Datos, frente al 46,6% que sí sabe que existe dicho organismo.

b) Ejercicio de derechos. El 7,6% nunca ha solicitado que cancelen sus datos personales de un registro. El 22,1% sí lo ha solicitado. De los anteriores, el 31,1% afirma haberles resultado fácil y el 6% muy fácil la tarea de cancelar sus datos, pero para más del 65% ha sido una tarea complicada. El 30,9% lo ha considerado una tarea difícil y el 21,8% muy difícil. El principal motivo para solicitar la cancelación de datos personales ha sido darse de baja en un servicio (51,2%) y para no recibir publicidad (34,4%).

c) Confianza y seguridad. A más del 75% le da poca o ninguna seguridad dar el número de su tarjeta por Internet para realizar alguna compra o contratar un servicio (al 53,6% no le da ninguna seguridad y al 25,2% le da poca seguridad). El 58,8% valora de manera alta la seguridad en la privacidad de los datos en la Administración Pública y también de manera destacada en Hospitales (55,6%) y Bancos (53,3%). El 31,3% considera que hay una baja seguridad en los comercios aunque un 33,9% percibe que en los comercios hay una alta privacidad de los datos.

d) Publicidad. El 68,2% ha recibido en alguna ocasión una llamada telefónica o le han enviado un SMS con fines publicitarios de alguna entidad a la que no tiene constancia de haber dado sus datos personales. Solamente un 26,4% no ha recibido este tipo de llamadas. Al rellenar formularios con datos de carácter personal aparece alguna anotación o casilla solicitando la posibilidad de disponer o emplear los mismos. El 56,1% no la tiene en cuenta y el 25% asegura tenerla en cuenta y dar su consentimiento y un 11,6% dice que «a veces» la tiene en cuenta.

e) Internet. En cuanto a Internet, de los que afirman utilizarlo, el 79,9% asegura haber recibido *spam* o correos electrónicos no deseados. Sólo un 18,8% no ha recibido este tipo de correos. El 57,8% se asegura de que las páginas de Internet que visita son fiables leyendo sus políticas de privacidad. Un 36,1% reconoce que no las lee. El 1,1% sabe que al navegar por Internet deja un rastro o dato personal frente al 14,1% que cree que no. Un 30,1% «no sabe» si deja rastro.

f) Videovigilancia. En cuanto a las cámaras de videovigilancia, el 73,2% se muestra a favor de su colocación. De ellos, el 71,1% lo apoyan porque

proporciona más seguridad, el 18,6% porque permite la identificación de los delincuentes y el 11,6% porque evita delitos. En contra de la instalación de cámaras se posiciona el 9,5%. El motivo fundamental para posicionarse en contra es la pérdida de intimidad con un 78,7%. El lugar donde parece mal (28,6%) o muy mal (9,6%) la instalación de cámaras es el lugar de trabajo, pero le parece bien al 30,7% y muy bien al 15,4%. El 45,6% ve muy bien y el 49,4% ve bien la instalación de cámaras en Bancos. La instalación de cámaras en guarderías y colegios le parece bien al 51,5% y muy bien al 29,3%. Le parece mal o muy mal al 8,5% y al 2,1% respectivamente. El 46,6% afirma saber que es obligatorio solicitar autorización para la instalación de estas cámaras. El 4,5% dice que no es obligatorio y el 48,7% «no sabe» si es obligatorio solicitar esa autorización. Respecto a la señalización de las cámaras, el 53% sabe que debe señalarse su instalación y el 12,1% cree que no debe señalarse. El 73,2% se muestra a favor de que se controle la difusión de imágenes grabadas por cámaras de videovigilancia que se emiten por televisión o Internet. El 14,2% se muestra en contra. Los casos de difusión de imágenes por Internet o televisión en los que se ha vulnerado el derecho a la intimidad le parece preocupante al 76% (bastante preocupante al 44,1% y le preocupa mucho al 32,1%).

En este contexto de conciencia y preocupación ciudadana, la promulgación del Reglamento y la existencia de un riesgo para el que no existía una completa solución aseguradora hizo que algunas aseguradoras se decidieran a comercializar este nuevo producto asegurador. La importancia de este seguro de responsabilidad civil y responsabilidad administrativa para la empresa era innegable, por cuanto que, como en otras modalidades del seguro de responsabilidad civil, contribuía a dar garantía de solvencia y continuidad a la empresa, en beneficio de los posibles perjudicados.

La cobertura de las multas y sanciones que pueda imponer la Agencia Española de Protección de Datos constituye sin duda alguna el atractivo comercial del producto, si bien hay que recordar que su importancia para el asegurado reside en su valor a corto plazo por la cobertura económica de cantidades que pueden ser muy elevadas y comprometer, en algunos casos, la cuenta de resultados de la empresa. Pero no hay que olvidar que el seguro de responsabilidad civil por protección de datos no sólo cubre la llamada responsabilidad administrativa (multas y sanciones) sino también la responsabilidad civil, cuestión ésta que hasta ahora ha sido poco demandada en España pero sobre la que habremos de ver un gran crecimiento en los próximos años. Las cuantías reclamadas por responsabilidad civil pueden ser extraordinariamente superiores a las cantidades impuestas en concepto de sanción por la AEPD, pero sin embargo las condenas por este concepto son todavía escasas y de cuantía reducida. El debate sobre la licitud del aseguramiento de las multas parte, en algunos casos, de presupuestos erróneos. Quienes niegan la licitud, piensan exclusivamente en el aseguramiento de sanciones por conductas dolosas, pero no sólo los hechos dolosos son merecedores de una multa, pues también lo son los hechos y conductas culposas. Así, el conductor que infringe las normas de circulación puede hacerlo deliberadamente (rebasando en rojo un semáforo, superando el exceso de velocidad o no respetando una señal de Stop), pero puede hacerlo también culposamente, sin intención ni voluntad, y en ambos casos tendrá una sanción.

Tal fue el debate inicial sobre la licitud del aseguramiento de las multas, que con fecha 31 de marzo de 2008, la DGSFP emitió un escrito en respuesta a la consulta formulada por una aseguradora sobre si era posible asegurar las multas penales, las sanciones administrativas y las multas coercitivas cuando las imponen órganos administrativos, juzgados y tribunales, pronunciándose en

sentido negativo. El escrito de la DGSFP consideraba “contrario al orden público que el asegurador pueda hacer frente a las consecuencias de la responsabilidad penal o administrativa, mediante el pago de las multas o sanciones impuestas al responsable, pues las penas o multas tienen un carácter sancionador que no puede eludirse con la intervención de un asegurador y la posibilidad de cobertura de las multas y sanciones a través de un seguro vaciaría de contenido la sanción de algunas conductas y la exigencia de diligencia en la realización de determinadas funciones, al trasladarse al asegurador el pago de la sanción impuesta al responsable”. “Tal prohibición –añade- abarca no sólo el mecanismo directo de cobertura consistente en la entrega de un capital igual, parcial o proporcional a la cuantía de la sanción impuesta, sino también a los mecanismos de cobertura indirecta mediante la entrega de un subsidio igual, parcial o proporcional a la cuantía de la sanción”.

De esta nota de la DGSFP, que no se emitió con relación a una consulta sobre protección de datos personales, merece la pena realizar algunos comentarios a cuestiones a las que se ha referido de forma expresa.

- a) *Contrario al orden público.* Considera el regulador que el pago de las multas y sanciones por parte del asegurador, entendido como consecuencia de la responsabilidad administrativa del asegurado, atenta contra el orden público. Sin embargo, el interés que persigue la normativa de protección de datos es de naturaleza privada, pues afecta a los derechos de una persona física y el procedimiento se inicia, generalmente, mediante denuncia de parte. No se trata de proteger como interés el orden público, sino un interés particular.

- b) *Carácter sancionador.* El carácter sancionador de las multas se configura como una carga personalísima impuesta al asegurado que no puede trasladarse al asegurador. Sin embargo, las multas son impuestas a los responsables del fichero de datos, que suele ser la empresa persona jurídica.
- c) *Exigencia de diligencia en la realización de determinadas funciones.* Argumenta la Administración que la cobertura de las multas dejaría sin utilidad la exigencia de diligencia en la realización de ciertas conductas. En caso de que la Administración se hubiera referido en su respuesta a protección de datos, habría que interpretar que la DGSFP se refería a la no realización de funciones de control sobre los ficheros de datos personales y al incumplimiento en general de las obligaciones impuestas por la normativa de protección de datos respecto a la tenencia, custodia, tratamiento y cesión de datos personales. De dar validez a este argumento, habría que negar la licitud del propio seguro de responsabilidad civil, pues el asegurado traslada al asegurador las consecuencias económicas completas del daño causado con su actuación negligente.

Es doctrina pacífica que el seguro de responsabilidad civil no fomenta la negligencia y que precisamente gracias a él se desarrollan actividades que de otro modo sería impensable realizar. Además, la exigencia de seguros obligatorios de responsabilidad civil viene a ratificar la preferencia del legislador por resarcir al tercero perjudicado.

d) Prohibición de extensión a la cobertura indirecta mediante subsidios. La DGSFP extiende la prohibición de cobertura de las multas mediante el pago directo –total o parcial- de la cuantía impuesta en concepto de sanción, a la entrega de subsidios. Aprovecha de esta forma la DGSFP para extender la prohibición a las prestaciones o subsidios por privación del permiso de conducir y situaciones similares, aunque no las menciona expresamente.

e) No es objeto de cobertura en el seguro de responsabilidad civil, por no ser posible asegurarlas consecuencias punitivas de ilícitos penales o administrativos. Es en este punto donde la DGSFP puede tener más razón, ya que ciertamente el seguro de responsabilidad civil no tiene por finalidad la cobertura de multas y sanciones, ya que éstas no tienen naturaleza indemnizatoria. Pero este aspecto, aisladamente considerado, no ataca la licitud del aseguramiento de las multas sino el ramo en el que se instrumenta.

Existen a nuestro juicio varios razonamientos que permitían sostener la licitud del aseguramiento de las multas:

a) El seguro de responsabilidad civil por protección de datos es, o puede ser –en función de las garantías que cubra- una póliza multirriesgo que ampare la responsabilidad civil, la administrativa, las fianzas, la defensa jurídica y otros gastos diversos. No se cubren exclusivamente las multas y junto a ellas pueden cubrirse otros riesgos que afectan a la empresa, como la infidelidad de empleados o las prácticas de empleo.

b) En ningún caso se cubre la conducta dolosa del asegurado, no sólo por mandato legal del artículo 19 LCS sino también por expresa exclusión en el condicionado de la póliza, sin perjuicio de su eventual indemnización por su inoponibilidad frente a terceros en caso de aplicación de la acción directa.

c) Se establece en el mercado un sublímite de 600.000 euros para la cobertura de multas, por lo que en términos económicos no es la solución al incumplimiento recurrente del asegurado, pues el asegurador no hará frente al pago de más multas una vez agotado dicho sublímite.

d) Para la cobertura de multas hay una franquicia del 10% con mínimo de 60.000 euros en las pólizas de seguro.

e) El pago de una multa grave o muy grave probablemente dejaría al asegurado sin cobertura por no renovársele la póliza.

Actualmente, nuestra Ley de Contrato de Seguro no prohíbe ni se refiere, ni en su parte general ni en la especial, a la imposibilidad de cubrir las sanciones, aunque el regulador ha intentado modificar dicha norma para introducir la prohibición en el artículo 4, bajo la siguiente redacción: *En ningún caso podrá ser objeto de cobertura por el seguro el pago de las multas o sanciones que pudiera imponer la Administración a los tomadores o asegurados como consecuencia de la comisión de infracciones administrativas legalmente tipificadas.*

3.3. Situación y posición actual de la Administración

Después de los distintos intentos legislativos por reformar o modificar la Ley de Contrato de Seguro, con distintos tratamientos en cada uno de los proyectos respecto a la licitud del aseguramiento de las multas y sanciones, el legislador, como consecuencia del deseo de mercantilizar la mayor parte de la legislación, elaboró un ambicioso Proyecto de Código Mercantil para dar cabida, entre otras, a la legislación reguladora del contrato de seguro. Este Proyecto, por su ambición, complejidad y dimensión y por el escenario político de España (dimisiones de varios ministros, reforma de la ley del aborto, reforma del Código penal, reforma de la ley procesal, reforma de la Ley de Sociedades de Capital, encuestas pre-electtorales, etc.) se encuentra actualmente paralizado. Durante este tiempo se ha producido incluso un relevo al frente de la Dirección General de Seguros (febrero 2017) que podría modificar la idea del regulador al respecto. En todo caso, el tema lleva paralizado, en un sentido u otro, diez años, lo que refleja una de las características del sector asegurador en la toma de decisiones: su lentitud recurrente.

3.4. Visión de la judicatura

Un sector de la judicatura también se ha pronunciado recientemente sobre el tema. Durante la celebración de la Semana del Seguro 2017 y en el marco de la Jornada sobre el Seguro de Responsabilidad Civil, el Presidente de la Audiencia Provincial de Madrid (BDS, 28 de febrero 2017) defendió que “la prohibición del aseguramiento de sanciones previstas en el artículo 76.b) de la LCS para el seguro de defensa jurídica, debía extenderse con carácter general y,

en concreto, al seguro de responsabilidad civil”. Considera el magistrado que “el aseguramiento de sanciones es contrario al orden público y admitirlo vaciaría de contenido la sanción de algunas conductas, al trasladarse al asegurador el pago de la sanción impuesta al responsable. Ello también sería contrario al principio de personalidad de las penas y sanciones, principio de Derecho Penal extrapolable al Derecho Administrativo sancionador”.

Según este magistrado, “aunque algunas voces (aquí se refería a este doctorando, sin mencionarlo: ELGUERO (2008), “El seguro de responsabilidad civil por protección de datos personales”) argumentan que el aseguramiento de multas y sanciones no contraviene el orden público cuando esas sanciones se recogen en una normativa que entienden de naturaleza privada por afectar a los derechos de una persona física (como, por ejemplo, la normativa de protección de datos o de competencia) y no tratan de proteger el interés público, sino intereses particulares, no es este un argumento suficientemente sólido para permitir su aseguramiento, pues dichas normas, aunque protegen intereses particulares de forma inmediata, en última instancia protegen intereses de la colectividad, el orden público económico”. Sin embargo, el magistrado consideró que “sí serían asegurables algunas sanciones, como las impuestas a terceros por un acto negligente del asegurado (por ejemplo, la sanción impuesta al cliente de un asesor fiscal por la deficiente actuación del asesor) o el aseguramiento de subsidios”. Con cierta confusión, concluyó su intervención afirmando que “sería conveniente modificar la LCS para que sea posible asegurar multas impuestas por hechos culposos”.

4. Papel que han jugado los grupos de interés en el sector asegurador: Estrategias, logros y tendencias

¿Utiliza el sector asegurador estrategias de influencia diferentes a las que usan otros grupos de interés?.

Distingue FERNÁNDEZ SÁNCHEZ (2016: 350) entre la influencia a nivel de la Administración y a nivel parlamentario. En la primera destaca que estos grupos utilizan estrategias genéricas informales –internas y externas– “careciendo de importancia el cauce interno formal de la Junta Consultiva de Seguros, pese a que en este órgano consultivo se encuentran presentes casi todos los grupos de interés y pese a que dictamina sobre todas las medidas de política sectorial”. Para este autor y coincidentemente este doctorando, el resultado obtenido de las reuniones informales es muy superior al logrado en los cauces formales; FERNÁNDEZ SÁNCHEZ (2016: 351) lo explica con base en la discreción, la exclusividad y la espontaneidad que se produce en las reuniones informales, recordando que en todo caso “todos los grupos de interés organizados y siempre los más importantes, tienen garantizado el acceso al decisor público (...) ningún grupo de interés organizado importante queda fuera de los cauces de interacción formales”. Añade además que de forma específica en el sector asegurador, los grupos de interés “tienen estructuralmente garantizada la influencia”.

En la influencia a nivel parlamentario, los grupos de interés del sector facilitan información técnica a los grupos políticos vía enmiendas legislativas. El sector asegurador demanda conocimientos especializados (por ejemplo, consecuencias de modificar la legislación de planes y fondos de pensiones y su incidencia en el sector público y viceversa) de los que normalmente adolecen los

parlamentarios. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ (2016: 353) confirma que “el conjunto de los grupos parlamentarios recibe formalmente propuestas de enmiendas de todos los grupos de interés del sector asegurador; el resto de estrategias tales como reuniones o informes más amplios, se circunscriben a los grupos más receptivos o afines, y desde luego a los más decisivos en términos de composición parlamentaria”.

Hay que destacar como logros de los grupos de interés vinculados al sector asegurador, específicamente al ámbito de las entidades aseguradoras, el conseguir que el margen de discrecionalidad del regulador español en la aplicación de la normativa comunitaria se haga “en perjuicio de los grupos de interés menos eficientes en términos financieros y más débiles en términos económicos o de mercado, como los mediadores de seguros” (FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, 2016: 340).

Otro de los logros que pueden apuntarse al sector asegurador es haber conseguido que la política sectorial aseguradora sea proclive al aseguramiento obligatorio de ciertas actividades, profesiones y riesgos en número tal que su aseguramiento constituya un negocio cautivo para el mercado, con lo que ello supone de coste adicional de entrada y mantenimiento en el sector, actividad o profesión para el asegurado. Claro ejemplo de interés particular prevalente al general, aunque la estrategia ha sido irrefutable: la garantía de solvencia que ofrece el seguro frente a terceros perjudicados por daños causados por los asegurados y el ingreso de impuestos por primas de seguros obligatorios que supone para el Estado esa cautividad.

Sin embargo, uno de los grandes fracasos en términos de lobby del sector asegurador ha sido no conseguir modificar la ley básica del sector: la Ley de

Contrato de Seguro, de 1980. En las ocasiones en que se ha modificado, la última entrando en vigor el 1 de enero de 2016, ha sido en perjuicio del propio sector y en beneficio del asegurado. Ahí sigue el famoso artículo 20 de la Ley que *castiga* al asegurador con un interés punitivo especial del 20% si transcurren más de dos años sin haber liquidado el siniestro o con el interés legal del dinero más un 50% por debajo de los dos años. Una irrealidad financiera en el siglo XXI. Otro ejemplo es la reforma del artículo 22 de dicha Ley en el sentido de reducir de dos a un mes el plazo del asegurado para oponerse a la prórroga del seguro.

El sector asegurador tiene intereses comunes a toda empresa que necesita trasladarlos a los poderes públicos, como las políticas fiscales, laborales, etc., pero tiene otros que le son propios derivados de su especial actividad y de la diferente y concreta legislación que les afecta. Una de las materias más recurrentes en la defensa de los intereses del sector asegurador es la cuantía de las indemnizaciones que las aseguradoras deben pagar por daños personales cuando éstos se producen por responsabilidad civil de terceros. Recordemos que en España ha habido algunos casos de tragedias aéreas (Spanair) y ferroviarias (Alvia a Santiago de Compostela) con gran número de víctimas e importantes indemnizaciones. Ello hace que el sector asegurador tenga especial interés en conocer las cuantías que deberán indemnizarse en estos casos, estableciendo baremos que fijen, pero también limiten, dichas cuantías.

Aunque existe un Baremo de indemnización (jurídicamente denominado “Sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación”) aprobado por Ley 35/2015, de 22 de septiembre (BOE de 23 de septiembre 2015) que los jueces suelen aplicar de manera general y extensiva para todos los casos de responsabilidad civil con víctimas (accidentes

de tráfico, laborales, negligencias médicas, accidentes ferroviarios, etc.), el sector asegurador especializado en la cobertura de riesgos sanitarios, públicos y privados, lleva tiempo demandando un baremo de indemnizaciones específico para estos daños. El Boletín Diario de Seguros, en su edición de 21 de octubre de 2013, recogía la noticia de que el lobby del sector asegurador sanitario presionaba en el Congreso de Derecho Sanitario de ese año para conseguir un baremo de indemnizaciones para víctimas de negligencias médicas, al frente de cuya iniciativa se encontraba una aseguradora muy vinculada con los profesionales sanitarios. La idea de este baremo específico, de gran interés para las aseguradoras, fue revestido en el Congreso en el que se presentó la iniciativa como un instrumento que “daría mucha mayor seguridad jurídica para las partes y una mejor defensa de los legítimos derechos de los pacientes, además de simplificar la labor, los riesgos y la previsión de costes para las aseguradoras y sus asegurados”. De esta forma se revestía el interés del sector con el interés general para los asegurados y perjudicados. La noticia recogía el apoyo del regulador de seguros, la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones y de parte de la judicatura (Audiencia Nacional) a la iniciativa.

- ¿Es necesario un baremo de indemnización específico para este sector?.
- ¿Deberían otros sectores solicitar baremos específicos para sus actividades?.
- ¿Todas las víctimas por negligencia serían indemnizadas igual?.

La aplicación analógica del baremo a otros casos de víctimas fuera del ámbito circulatorio no siempre tiene éxito para las pretensiones de los aseguradores, que no han conseguido extrapolar el ámbito de aplicación de manera general a otros casos, lo cual supone que en dichos supuestos el baremo de indemnizaciones puede tenerse en consideración como un punto de partida, pero no como un máximo de indemnización, a diferencia de lo que ocurre en los

accidentes de tráfico. Este es el llamativo caso de la indemnización recibida por la familia del militar fallecido en Madrid como consecuencia de la caída de un árbol que acabó con su vida. La aseguradora y el Ayuntamiento de Madrid pedían que la indemnización se estableciera con el baremo de automóviles, fijando la cantidad en 260.000 euros. El Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en sentencia de 22 de diciembre 2016, declara que el baremo solo es aplicable en el caso de víctimas de accidentes de circulación y que fuera de dichos casos tiene un carácter orientativo que en todo caso no puede cercenar la libre valoración judicial del daño, estableciendo la cantidad a indemnizar en 710.000 euros.

Este caso viene a ratificar la hipótesis de que la capacidad de influencia del sector asegurador no se corresponde con el papel y dimensión que desempeñan en la economía y que existe una extraordinaria brecha entre el sector y la judicatura y la sociedad en términos de imagen y reputación, que la patronal no ha sido capaz de superar.

Como actividad integrada dentro del sector financiero, el asegurador no ha participado, a diferencia de otras empresas del mismo sector financiero, en casos de corrupción, ni rescates, ni ha incumplido las obligaciones contractuales con los asegurados –particulares y empresas- ni ha quebrado una sola entidad aseguradora, pese a lo cual la imagen del sector sigue siendo negativa entre la sociedad, la judicatura, el mundo de la empresa y el colectivo universitario, que no lo perciben como un área atractiva para el desarrollo de una carrera profesional. Este doctorando tuvo la oportunidad de poner de manifiesto estas ideas en la Mesa Redonda celebrada en el Instituto de Estudios Superiores de Seguros (INESE), cuyas conclusiones se publicaron en la Revista Actualidad Aseguradora del mes de marzo 2017.

Junto a esta conclusión hay que destacar que en el sector asegurador no se percibe ni una especial actividad en defensa de los intereses que le son propios, ni una unidad en la misma. Aunque como hemos visto, siendo cierto que no hay casos de corrupción ni quiebras ni incumplimientos obligacionales, no deja de ser también cierto que el sector no es especialmente activo en la defensa de los intereses corporativos, incluso siendo pasivo en casos en los que se ha demandado una reacción. Esta escasa actividad responde, en parte, a la fragmentación de intereses del sector (patronal, asociaciones, colectivos de profesionales). A ello tal vez contribuya también la consideración que hace FERNÁNDEZ SÁNCHEZ (2016: 355) al afirmar que “sus procesos legislativos no se desarrollan como leyes políticas sino como leyes de interés”, quien concluye admitiendo que las políticas públicas, en materia de seguros, se traducen en intervenciones legislativas estatales a favor de los intereses bancarios, como grupo dominante dentro del sector financiero por su capacidad de constituir una importante fuente de ingresos fiscales para el Estado en detrimento de otros sectores, como el asegurador.

Con relación al sector asegurador como grupo de interés en su capacidad de influencia frente al regulador y respecto a la defensa de los intereses sectoriales, hay que apuntar varias tendencias:

- a) En la futura legislación aplicable al sector procedente de directivas europeas, hay una cierta armonización de intereses entre la Administración y el sector privado, dado que se busca mayor solvencia, mejor gobierno corporativo y facilidad de acceso al mercado.

- b) En la nueva legislación nacional o criterios interpretativos del regulador, el alineamiento entre los intereses de la Administración y los intereses particulares del sector se distancia y ralentiza, en ocasiones significativamente.
- c) En los casos en los que las decisiones judiciales contienen criterios e interpretaciones llamativamente novedosas, generando soluciones *extrañas* para el sector, se producen las mayores disrupciones entre los intereses públicos y los privados y en todo caso, se genera un sonoro silencio dialéctico en torno a estos nuevos criterios, en ocasiones con posiciones enfrentadas en el propio sector y sin iniciativas tendentes a contribuir a aclarar, solucionar o dar respuesta uniforme a la cuestión.
- d) Cuando la imagen y reputación del sector, general y tradicionalmente poco positiva, queda afectada por las repercusiones mediáticas de algún evento dañoso de gran magnitud, ni la patronal, ni la Administración ni el sector realizan actuaciones de defensa de los intereses ni del papel que el seguro desempeña en la economía y en la sociedad, o no realizan las suficientes o con la intensidad necesaria para cambiar la percepción. En el extremo opuesto y pese a los numerosos casos de corrupción, puertas giratorias, escándalos financieros, rescates bancarios o cláusulas suelo, se sitúa el sector bancario, que realiza una defensa acérrima de sus intereses en términos de imagen, aunque a fecha actual ésta se

encuentra en sus peores cotas de popularidad y de resultados judiciales en contra.

- e) Tampoco se ejerce y transmite suficientemente el valor y la capacidad de influencia cuando el sector es capaz de paliar la reducción de prestaciones públicas como consecuencia de las restricciones presupuestarias o el cambio de políticas públicas al respecto (prestaciones sanitarias, dependencia, pensiones futuras, longevidad, etc.).
- f) El legislador es más proclive a intervenir en políticas públicas que benefician al sector bancario como grupo interés dominante en el sector financiero -por su capacidad de generar ingresos fiscales- que en el sector asegurador, pese a que muchas entidades aseguradoras forman parte de grupos bancarios, que en ciertos casos son los mayores distribuidores de seguros.
- g) En general, parece transmitirse la idea de que en ocasiones el sector asegurador vive de espaldas a la defensa de sus propios intereses.

CAPÍTULO 6

REGULACION LEGAL DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN EN ESPAÑA

1. Regulación: Un debate permanente

El debate sobre la conveniencia de regular los grupos de interés sigue abierto y cada vez está más presente en la ciencia política. Los trabajos que se publican abordan el estudio de estos grupos desde dicha perspectiva jurídica (así, ALVAREZ VÉLEZ y DE MONTALVO, 2014, analizan los lobbies desde la necesaria reflexión a propósito de su regulación en España). Inciden estos autores (2014: 353) en que “el debate acerca de la conveniencia de regular los lobbies en España no es un debate nuevo, sino que, con mayor o menor presencia, aunque quizás con menor intensidad que en estos últimos años, ha estado siempre presente en nuestra democracia actual”.

DEL CAMPO (2007: 1) utiliza la competencia que genera el engrosamiento de unos grupos de interés frente a otros, para plantear el debate en torno a la necesaria, o no, institucionalización de estos grupos, “es decir, el acomodamiento de éstos a unas reglas precisas y claras que signifiquen además su visualización”, preguntándose si el establecimiento de unas reglas de funcionamiento de los grupos de presión permitirá una mejor competencia entre los mismos, si se garantizará de este modo la libertad de asociación de los

ciudadanos y los derechos de los mismos o si por el contrario significará la consolidación de los grupos ya establecidos y de su *status quo*.

Subrayan REVUELTA y VILLORIA (2016: 409) que “el estudio de los grupos de interés puede estar relacionado con diversos temas de interés para la ciencia política”, citando los enfoques doctrinales realizados que relacionan a estos grupos con la calidad de la democracia, los modelos de toma de decisiones políticas, las políticas públicas específicas, el estudio de los actores de la democracia, las relaciones industriales o la corrupción, tema este último que abordan los autores. Y podemos añadir que también pueden estudiarse los grupos de interés desde la perspectiva de su regulación legal, como titulan los propios autores (2016: 409) su trabajo “La regulación de los grupos de interés como instrumento de prevención de la corrupción”.

Para RUBIO (2003: 291) la regulación de los grupos de presión es una exigencia para el sistema democrático atendiendo a la trascendencia de las materias sobre las que ejercen sus actividades y la importancia que el procedimiento legislativo tiene para el correcto funcionamiento democrático.

Siendo cierto que todos los actores coinciden en la necesidad de regular los lobbies en general, es también cierto que no todos coinciden en que dicha necesidad puede solventarse con la autorregulación. El Informe del Consejo de Europa de marzo de 2013 sobre la actuación de los lobbies, *Report on the role of extra-institutional actors in the democratic system (lobbyings)* admite que los lobbies existen, “de manera que la mejor fórmula para evitar los efectos perniciosos de su actividad es regulándolos, sin que sea suficiente la autorregulación y tal regulación por parte de los poderes públicos ha de venir fundamentada, principalmente, en la exigencia de transparencia de su actividad”.

La regulación legal de los grupos de presión se enmarca dentro de las normas de transparencia y acceso a la información pública por parte de los ciudadanos. Este acceso está legislado ya en casi cien países del mundo y en muchos de ellos se ha regulado de forma específica la actividad de los grupos de interés (Estados Unidos (1946), Alemania (1951), Australia (1983), Austria (2012), Canadá (1989), Dinamarca, Francia (2009), Hungría (2006), Israel (2008), Lituania, Perú, Chile (2014), Polonia (2005), Reino Unido (2014), República Checa, Taiwán, Holanda (2012), Italia (2012), Eslovenia (2010), o México (2010), entre otros. España está aún en la lista de países con esta asignatura pendiente –excepto un par de excepciones de ámbito regional-, aunque crecen las voces de los que reclaman una regulación legal, incluyendo a los propios lobistas. En realidad se intenta regular a los grupos de presión en España desde la Transición, aprovechando la redacción de la Carta Magna. Ello supone que los grupos de presión existen, actúan y se conocen en España desde hace más de 40 años.

2. Marco legal en España

2.1. Antecedentes

El Parlamento español ha tenido oportunidad de abordar la regulación de los grupos de interés en varias ocasiones. En alguna de ellas se rechazaban los grupos de interés por considerarlos instituciones de inspiración fascista (Oscar Alzaga). La primera oportunidad, bajo la idea de fomentar la transparencia en los procedimientos de representación de intereses ante los poderes públicos -liderada por Manuel Fraga, presidente de Alianza Popular durante el debate constitucional en 1978- propuso incluir dentro del artículo 77 de la Carta Magna

dos puntos -el 77.3 y el 77.4- para que las comisiones parlamentarias pudieran “recibir delegaciones de grupos legítimos de intereses, en sesiones de carácter público”, así como que una ley orgánica estableciera un “sistema de control y registro para los grupos de intereses que actúen de modo permanente”. Los debates preconstitucionales tendentes a determinar si debía incluirse en la Carta Magna a los grupos de interés no tuvieron aceptación positiva, dando lugar a un régimen que dio cabida a figuras propias de la democracia participativa, como la iniciativa legislativa popular o el referéndum consultivo, pero que como apunta RUBIO (2003: 289) la experiencia constitucional de estos últimos años nos muestra que estas formas de participación política se han convertido en figuras simbólicas cuya aplicación es prácticamente nula.

La segunda oportunidad fue en 1990, a propuesta del Grupo Popular, consistente en una proposición no de ley para regular los “despachos que gestionan intereses particulares confluyentes con intereses públicos”, que se aprobó por unanimidad en el Congreso. Reconocía el Grupo Popular que “la actividad económica general, en un sistema de economía de mercado, hace confluir naturalmente en numerosas ocasiones los intereses públicos y privados, para la satisfacción de los primeros -dentro de los objetivos presupuestados y programados- y la consecución en los segundos del legítimo beneficio”. Para introducir a los grupos de presión en la actividad económica, el Grupo Popular se refería a ellos como “despachos, gestorías o empresas consultoras y de servicios, que ejercen funciones de aproximación y contacto, permanente u ocasional, entre los gestores de los intereses públicos y los de los intereses privados”. El objetivo de la regulación, ya en esa época, era “dotar estas actuaciones, de un lado, de la debida transparencia que exige el régimen democrático y, de otro, del adecuado control que los mismos principios democráticos han de garantizar en el empleo objetivo, imparcial y eficaz de los fondos públicos”.

La propuesta instaba al Gobierno a elaborar un Proyecto de Ley en el que se contemplaran los distintos aspectos relacionados con la actividad de gestión y aproximación de los intereses económicos privados con los intereses públicos, y en el que quedaran garantizados los principios de transparencia, control y objetividad en la gestión de los fondos e intereses públicos, conteniendo la normativa adecuada, tanto con carácter básico para las corporaciones en las que se insertaban los despachos, como la que habría de regir el oportuno registro de actividades, así como las normas que garantizaran el debido control de la legitimidad de tales actividades, remitiéndose a la modificación del Reglamento del Congreso de los Diputados para introducir la regulación de las actividades de gestión de interés ajenos en relación con los miembros del Congreso.

La tercera oportunidad vino en 1993, una de las más sólidas y mejor construidas, a propuesta del CDS (lideraba la iniciativa el diputado del CDS, Rafael Martínez Campillo); se acordó por 264 votos –frente a 17 abstenciones– instar al Gobierno a que presentara un proyecto de ley para la regulación de los grupos de interés, con la creación de un registro público y un código de conducta. Para el CDS, los grupos de interés eran “una expresión del dinamismo y de la diversidad de intereses económicos y sociales de cada comunidad, siendo, además, una pieza elemental en el engranaje de una sociedad democrática avanzada”. La propuesta del CDS ya contemplaba una certera imagen de los grupos de interés, su actividad y la imagen que proyectaban. Durante el debate constitucional se llegó a establecer una conexión, por parte del CDS, entre la democracia representativa y la existencia de los grupos de interés, al afirmar que “las relaciones entre los parlamentos y los grupos sociales de interés se remontan al siglo pasado y probablemente la intención de los grupos sociales, económicos o no, de influir en la vida política nos llevarían al nacimiento mismo de la

representación de unos ciudadanos por otros” (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 248, de 23 de febrero de 1993, p. 12590.).

El término *lobby* era entonces tan novedoso que incluso el diario El País, en su edición de 30 de diciembre 1992, lo escribía incorrectamente como “lohby”, aunque en su edición de 9 de diciembre, en plural, ya lo escribió correctamente como “lobbies”, siendo la primera referencia en la prensa escrita española, nada menos que el Editorial del día. El periodista, haciéndose eco de la propuesta del diputado del CDS, hablaba de un eventual reconocimiento legal del lobby, que consideraba necesario para evitar el tráfico de influencias que caracterizó a la época, aunque advertía del temor y el riesgo de que dicha regulación legal sirviera para dar alas a los lobbies y propiciara que los intereses particulares se antepusieran a los intereses generales defendidos por los parlamentarios.

Ya entonces se apuntaba a la transparencia como delimitación entre la legítima influencia y el tráfico de influencias, pues en ese periodo sólo se obligaba a los parlamentarios a publicitar los intereses que tuvieran, personales o profesionales, en un asunto en trámite parlamentario. Se admitía y reconocía la existencia de intereses, pero solo se obligaba a informar de ellos. Concluía el editorialista preguntándose “si estaba la opinión pública española dispuesta a ver con sus propios ojos el espectáculo del mundo de los intereses moviéndose tal cual en el templo de la soberanía popular” (recuérdese que estamos en 1992 en plena resaca mediática mundial de la Expo’92 de Sevilla y las Olimpiadas de Barcelona’92). Unos días después, el 30 de diciembre 1992, el mismo diario publicaba la noticia “El mayor lobby del mundo presiona para que se legalicen en España los grupos de intereses”, para narrar que el mayor grupo de presión

americano había “iniciado la presión” sobre algunos diputados para mostrar la bondad de la propuesta.

El CDS quería abrir un debate político sobre la necesidad de regular la actividad de los grupos de interés en España con la intención de aumentar la transparencia de la vida pública y disminuir la desconfianza en la política por parte de los ciudadanos. Consideraban que existe un grupo de interés allí donde un conjunto de ciudadanos se asocia, delimitando un objetivo común legítimo y con el propósito de emprender acciones para influir en los legisladores o en aquéllos que toman decisiones públicas.

Reconocía el CDS que la existencia de los lobbies corría paralela a la institución parlamentaria y era consciente, ya en esa época, que los recelos hacia los grupos de interés partían de posiciones conservadoras, para las que la actividad de estos grupos, cuando entraban en contacto con los poderes o administraciones públicas, socavaba los cimientos constitucionales. Se buscaba una posición positiva de los grupos de interés al considerar que “los principios constitucionales de la representación política y de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos no sólo no se alteraban, sino que se enriquecían (...), pero deberán proceder con transparencia y publicidad (de ahí que se habla de exigirles el alta en un registro público y unas normas de conducta que avalen su transparencia) y, por otro lado, deberán encuadrar sus pretensiones en el interés general. De lo contrario, la barrera entre influencia legítima e ilegítima se abriría para dar paso al Código Penal y, por tanto, a la figura del tráfico de influencias”.

“Es evidente que en un mundo nada angelical –decía el portavoz del CDS- seguirá existiendo la presión ilegítima sobre el político y, en ocasiones, su

recíproca aceptación. Pero estas actitudes delictivas y anormales nada tendrán que ver con la actividad que despliegan aquéllos grupos sociales que quieran informar o ser informados, escuchar y ser oídos, mostrar sus informes técnicos o exponer sus puntos de vista sobre una ley general o sectorial que les afecte”.

Se buscaba la regulación de los grupos de interés porque “la situación actual mantiene un clima ambiguo que sólo conviene a los que quieren ocultar los intereses que defienden y las armas o presiones que están dispuestos a utilizar si se les deja en el oscurantismo”. En una expresión muy gráfica, venía a decir que lo evidente no dejaba de existir porque se ocultara.

El Grupo Parlamentario Socialista planteaba si era necesario hablar de grupos de interés o de grupos de presión para intentar distinguir entre la defensa legítima de intereses y lo que sería la presión intimidatoria sobre los poderes públicos. Hacían esta distinción para recordar que ya se había abordado la regulación jurídico-formal de las actividades ilegales de las personas o grupos que intentaban influir sobre la Administración o sobre los responsables políticos. Esta regulación que podríamos denominar *en negativo* –lo no prohibido está permitido- ha sido sin duda uno de los argumentos –junto a la falta de voluntad política, el deseo de no someter al Gobierno al control y el no publicar las agendas- que se han utilizado hasta ahora para no abordar la regulación de los grupos de interés. Decía el GPS que el Parlamento “ya había optado por regular como tipo penal las actividades no legales de los grupos de interés y hemos dejado libertad para las actividades informativas o las actividades de defensa legítima y legal de intereses por parte de personas y grupos de diversa índole”.

Para los socialistas, el reconocimiento formal y la regulación de los lobbies oscurecía la capacidad del legislador para discernir entre interés público

general e interés parcial y limitaba la capacidad de consulta y de concertación por parte de los poderes públicos y, sobre todo, la institucionalización tendía a consolidar la corporativización.

El Grupo Parlamentario Izquierda Unida fue mucho más beligerante con la propuesta del CDS. Se preguntaban “si nuestro sistema democrático y constitucional necesita esta alternativa o esta sugerencia, la institucionalización de esos grupos de interés, y luego ya veríamos quiénes merecen ese adjetivo, qué fórmula jurídica adoptan, cuáles son sus cometidos (...); no hemos visto hasta ahora que nuestro sistema constitucional haya privado a un solo ciudadano ni a ningún colectivo de ciudadanos de ser interlocutor válido con el Estado en cualquiera de sus niveles, desde el poder central hasta los poderes autonómicos o las alcaldías y ayuntamientos, o le haya privado de tener la menor interlocución con los partidos políticos o con esta Cámara. No conocemos ningún supuesto en que se pueda decir que ha habido algún interés legítimo que haya quedado desasistido o inauditado y que, en consecuencia, tenga que encontrar algún vehículo para expresarse”. Además, Izquierda Unida no solo cuestionaba la necesidad de regular sino que criticaba el riesgo de institucionalización y legitimación que le daría una regulación legal a los grupos de interés.

“Detrás de todo esto –decía el diputado Castellanos, portavoz de Izquierda Unida- lo que hay es el intento de profesionalización de un conjunto de operadores sociales, pero que, en lenguaje más coloquial llamaríamos -además, si lo oyeran los ciudadanos lo iban a entender muy bien- los conseguidores, los mensajeros o los presionadores. Vamos a institucionalizarlos. Yo tengo un cierto recelo hacia la institucionalización de los intermediarios, entre otras cosas porque, como contribuyente, no me gusta nada llegar a una oficina

pública y encontrarme con que hay una oficina para los ciudadanos y otra para los agentes o gestores. Ahora, si vamos a empezar a innovar aquí el papel del gestor político, a lo mejor resulta que su papel es esencial, pero yo creo, sinceramente, que para papel de gestor político está la propia ciudadanía y no necesita inscribirse en ningún registro, está inscrita en el registro fundamental: la Constitución española, que les reconoce el derecho a acudir a cualquier oficina administrativa, no sólo para informarse, sino para poner de manifiesto lo que son sus deseos, para formular sus peticiones, aparte de todo el conjunto de mecanismos que para ello tiene. Pero, en fin, a lo mejor resulta que también estamos equivocados y para algunos, como no saben, hay que procurar que haya unos grupos concretos a los que demos el privilegio cualificado de inscribirse en un registro para poderse dirigir al Parlamento o para poderse dirigir a cualquier institución (...). A lo mejor lo que se busca es que esta Cámara, en lugar de tener una regulación de los grupos de interés, lo que tenga sea una regulación de los grupos de capital, que es una cosa completamente distinta (...). No nos gusta que haya entidades mercantiles dedicadas a la mediación política (...); también nos preocupamos por una de las afirmaciones que se hace en cuanto a la necesidad para llevar adelante la transparencia de lo que podía ser la presión o evitar el tráfico de influencias; aquel que esté dispuesto a vulnerar las reglas del juego para dedicarse al cohecho o dedicarse a la prevaricación o al tráfico de influencias, no por el hecho de estar inscrito en un registro va a llevar ya una vida impoluta. Esto puede servir para que determinados despachos que actúan de forma más o menos encubierta afloren, pero los despachos que están hoy en forma

encubierta dedicados al tráfico de influencias el día que afloren seguirán utilizando los dos mecanismos” (...).

Concluía Izquierda Unida su intervención manifestando que “es delicado establecer entre los ciudadanos una notable diferencia entre aquellos a los que, por especiales circunstancias, se les va a conceder ni más ni menos que el privilegio de estar inscritos en un registro público como interlocutores frente a los demás que van a aparecer innominados”.

De 1993 a 2012, los intentos por regular a los grupos de interés y el lobby en España quedaron condenados al ostracismo, con la pequeña excepción que supuso la Proposición No de Ley 162/000148 (BOCG, 10 de febrero 2012) presentada por el Grupo Parlamentario de La Izquierda Plural, para la creación de un registro de lobbies o grupos de intereses, ya que consideraba que “los ciudadanos tienen derecho a saber a qué intereses responden nuestros legisladores y el Gobierno. Por ello es necesaria la transparencia en la actuación de los lobbies, entendidos como grupos de presión que defienden intereses particulares y no generales. Estos importantes poderes fácticos, por su posición preeminente, disponen de capacidad de influencia en la toma de decisiones públicas que no está sometida a ningún control democrático pero que influye decisivamente en la actividad política (...); consideramos necesario que los representantes públicos y todos los grupos de presión muestren sus relaciones con transparencia para que la ciudadanía tenga pleno conocimiento de en qué grupos de interés se apoyan determinados partidos políticos”. Esta Proposición no de Ley se articulaba, también, sobre la base de un Registro y un Código de Conducta.

La más reciente oportunidad se produjo en 2013, “en medio de la peor crisis económica de la democracia, y en un sofocante clima de corrupción y de desafección ciudadana” (NAVARRO, El País, 1 de octubre 2014). En el Debate sobre el Estado de la Nación de 20 de febrero de 2013, el Presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, se refirió a esta cuestión al abordar el tema de la corrupción, anunciando una futura Ley Orgánica reguladora del ejercicio de las funciones políticas (la hoy Ley 3/2015 reguladora del ejercicio del Alto Cargo de la Administración General del Estado), dentro de la cual se podría incluir la regulación del lobby. *“Una reforma en la que creo que sería positivo incluir también la regulación parlamentaria de las organizaciones de intereses (los llamados “lobbies”), con medidas que clarifiquen cuáles pueden ser sus actividades y cuáles deben ser sus límites”,* dijo Rajoy (página 32 del discurso). Como refuerzo se anunció también la extensión de la Ley de Transparencia –que se estaba tramitando en paralelo– a los partidos políticos, organizaciones empresariales y sindicales y la elaboración de una Ley Orgánica de control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos (página 30 del discurso). Como ya sabemos, ni una ni otra lo han hecho. ROTONDO declaraba en una entrevista (Revista Forbes, julio-agosto 2016, pág. 76) que “todos los grupos parlamentarios, con la excepción del Partido Popular, pidieron que se incluyera el lobby en la Ley de Transparencia, pero el Popular no quiso, alegando que en ese momento la Ley de Transparencia sería conocida como la ley del lobby y no como la Ley de Transparencia”.

Pero retrocedamos brevemente en el tiempo, hasta el 23 de enero de 2013, fecha en la que la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados celebra una sesión para recibir la comparecencia, entre otros, del representante del Comité Ejecutivo de Transparencia Internacional España, Garrigues Walker, quien comparece a petición de 200 diputados de los grupos parlamentarios

Popular y Socialista (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, nº 248, 2013) para dar su visión sobre el Proyecto de Ley de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Entre sus opiniones hemos extractado únicamente las que se refieren a la conveniencia de regular o no a los grupos de interés y lobbies en la Ley de Transparencia.

Afirmaba Garrigues en su comparecencia parlamentaria:

“Ahora se plantea el tema del lobbying, una figura típicamente americana, adaptada a la sociología americana. Que nadie crea que son transmisibles los principios y los procesos de una manera automática, porque eso no es verdad, sobre todo porque Norteamérica tiene una estructura política y económica radicalmente distinta a la europea, en concreto a la española. América es un país de lobbies. El lobby americano es la sociedad civil. Hay cientos de miles de lobbies operando permanentemente en el país. Esta figura era desconocida en Europa, lo cual no quiere decir que no hubiera lobbying. En Europa ha habido lobbying, en el sentido de capacidad de influencia sobre ciertos estamentos para que tomen ciertas decisiones. Lobbying ha habido siempre. Siempre ha habido grupos de intereses que han operado como lobbies, otra cosa es que tuvieran una regulación institucional o no la tuvieran. Que nadie crea que el lobbying va a empezar ahora. Sobre la conveniencia de regular el lobbying o no, hay todo tipo de posiciones. Mi propia posición es que conviene regular el lobbying, que merece la pena hacerlo. Ya está hecho en el Parlamento Europeo, está hecho en otros muchos países y conviene que España también aborde este tema. ¿Convendría o no incluirlo desde ahora

en la Ley de Transparencia, porque es el vehículo adecuado para tratar este tipo de temas? Mi consejo sería negativo, en el sentido de que no conviene incorporar más temas a las dificultades que va a tener la propia Ley de Transparencia. Que haya que regular el político no tiene duda, pero es un tema abierto y sometido a discusión”.

Garrigues consideraba que el lobby sí debía ser regulado, alejándose del modelo norteamericano, pero no en la Ley de Transparencia. Como sabemos, no se hizo finalmente en la Ley de Transparencia nacional pero sí en la catalana y en la castellano-manchega años después.

Pese al interés de la declaración y el elevado número de diputados que había pedido estas comparecencias, solo los grupos parlamentarios de CiU y el Partido Popular añadieron comentarios o solicitaron nueva opinión al compareciente sobre su posición respecto a la regulación del lobby. Por parte de CiU, el diputado Jane I Guasch señaló que “en España, en general, el lobby tiene una connotación negativa. Si alguien afirma: Este proyecto de ley obedece a los intereses de ese lobby, lo hace con connotaciones negativas. Quizá ha llegado el momento de que en cada proyecto de ley que se tramite, en cada decisión pública que se adopte, la ciudadanía pueda conocer bien que existen unos grupos de intereses que legítimamente quieren trasladar sus inquietudes a ese Gobierno, a ese grupo parlamentario y saber exactamente qué intereses se defienden en cada caso. Eso quizá ayudaría a tener una mayor transparencia y a alejar esa imagen negativa, porque un grupo determinado tiene todo el derecho, como sucede en otros países, a querer defender sus intereses. Cosa distinta es que el poder público, en todo caso, ante cualquier decisión que deba tomar, lo que tiene que hacer es defender el interés general ponderando los diversos intereses”.

La entonces CiU se declaraba partidaria de regular el lobby y de hacerlo ya aprovechando la Ley de Transparencia. Este interés de CiU no debe extrañar ni considerarse nuevo. Para FRANCÉS (2013: 247) “todos los partidos políticos representados en el Parlamento tienen una constante y fluida relación con los grupos de interés (...); determinadas formaciones han desarrollado a lo largo de estos años una particular forma de actuación que les hace más cercanos por naturaleza a las demandas de estas organizaciones, (...) siendo el caso más paradigmático el de CiU (...)”.

Hay que subrayar que varios diputados del Grupo Parlamentario Popular han confirmado a este doctorando esta afirmación, centrando en el diputado Durán I Lleida la actividad lobista del grupo.

Por parte del Partido Popular, el diputado Gómez de la Serna (paradójicamente este Diputado se vio involucrado en diciembre de 2015, en plena campaña electoral, en un presunto caso de cobro de comisiones indebidas) advertía que “hay que tomar la decisión de si los regulamos o no en la legislación española y si lo hacemos o no en esta ley que vamos a tramitar. Es verdad que el modelo norteamericano no tiene nada que ver con el español, pero tampoco, en mi opinión -y es algo en lo que me gustaría que incidiera el compareciente- el modelo que se ofrece, que es el del Parlamento Europeo, tiene mucho que ver con el nuestro ni con el de otras muchas democracias occidentales. ¿Por qué? Porque España es un sistema parlamentario. El modelo institucional de la Unión Europea no es un sistema parlamentario, es otro modelo distinto en el que se cruzan los intereses nacionales, donde los partidos no son puramente ideológicos sino que también existe un componente estatal muy importante. Quisiera señalar también que casi ningún Estado europeo ha regulado los lobbies, salvo Polonia,

que tiene una regulación muy específica, pero otros países, como Reino Unido, que es plenamente democrático y transparente, no los han regulado. Francia y Alemania se limitan a regular un registro de lobbies que es meramente voluntario, lo que de alguna manera hace que dicha regulación sea plenamente ineficaz. Ese es uno de los aspectos en los que quería incidir”.

Tras las peticiones de aclaración u opinión expresa sobre la regulación del lobby por parte de los parlamentarios, Garrigues respondió que “el tema del lobbying es también complejo y delicado. El tema no está en si hay que regularlo o no, sino en si es el momento para que haya una Ley de Transparencia”. Y añadía:

“A mí me da la sensación de que en España no estamos lo suficientemente avanzados en el tema del lobbying como para poder incorporarlo a la Ley de Transparencia de una manera eficaz. No digo que sea contradictorio o categóricamente negativo incorporar el lobbying a la Ley de Transparencia; digo que si ese va a ser un argumento para volver a aplazar la ley, que es la preocupación de la ciudadanía, mala cosa. Yo creo que, en efecto, hay que regular el lobbying. ¿Que el lobbying tenga mala prensa o mejor prensa? En Estados Unidos hay lobbies que tienen una mala prensa tremenda y, en cambio, hay otros que tienen una buena prensa tremenda. Siempre que haya una regulación de los lobbies, habrá lobbies que lo hagan bien y lobbies que lo hagan mal. En general, el lobbismo tiene un punto de equilibrio muy delicado. Reconozcámoslo, poder influir en la capacidad decisoria de organismos legislativos o del Poder Ejecutivo es un tema delicado, que siempre genera problemas y que siempre los va a generar. Hay

que regularlo, no hay otra manera. ¿Que sea esta la ocasión? Personalmente creo que no hay tiempo y que nos metería en un debate tremendo. Insisto además en que regular el lobbying consiste en regular lo que de hecho pasa, porque en España hay lobbies que están funcionando y han funcionado, que son los grupos de interés económico, financiero o tecnológico que están permanentemente influyendo. Es más, en España hay lobbies extranjeros que están influyendo ya y están trabajando ya, incluso hay firmas de lobbies que están haciendo tareas unas muy buenas y otras más inquietantes. Insisto, no lo mezclaría”.

Tras el debate parlamentario y las aportaciones de los comparecientes en la Comisión Constitucional del Congreso, la Ley de Transparencia se aprobó finalmente sin que se incluyera regulación ni referencia alguna al lobby, pese a que las enmiendas (BOCG, 2 de julio 2013) presentadas por los grupos solicitando la regulación del lobby fueron muy reveladoras de las posiciones de cada uno. Se presentaron enmiendas de seis grupos, algunas muy coincidentes en sus propuestas y otras, por el contrario, marcando claras diferencias.

La enmienda presentada por Compromís, integrada en el Grupo Mixto, declaraba: “Con el fin de regular la actividad realizada por personas físicas o jurídicas con objeto de influir directa o indirectamente en los procesos de elaboración o aplicación de políticas y la toma de decisiones por parte de la Administración General del Estado, el Congreso de los Diputados, el Senado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas, en su respectivo ámbito de competencias, se establecerán:

a) Un registro de representantes de grupos de interés, en el que se inscribirán todas las organizaciones y personas que trabajen por cuenta ajena o propia, sea cual sea su estatus jurídico, con las excepciones que reglamentariamente se establezcan.

b) La obligación de elaborar informes periódicos que recojan actividades y financiación y qué interlocutores públicos tienen, así como sus contribuciones de campaña no dinerarias y pagos en eventos a entidades.”

Por su parte, el Grupo Parlamentario de UPyD proponía la creación de un Registro Público de Intereses o Registro de Transparencia, como el recomendado por el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, que haga efectivo el acceso a la información sobre los vínculos entre administraciones, instituciones y empresas, sociedades y grupos de representación de intereses privados de cualquier tipo, lo que contribuye a mantener las tradiciones de opacidad en un punto crucial de la actividad pública: los contratos entre administraciones y sector público, y empresas e intereses privados.

El Registro obligatorio de representantes de grupos de interés era la clave de la propuesta de UPyD:

1. Con el fin de dar transparencia a la actividad de representación de intereses, se establecerán:

a) Un registro de representantes de grupos de interés, en el que se inscribirán todas las organizaciones y personas, físicas o jurídicas sea cual sea su estatus jurídico, cuya actividad

principal tenga por objeto influir directa o indirectamente en los procesos de elaboración o aplicación de políticas, y la toma de decisiones por parte de la Administración General del Estado, el Congreso de los Diputados, el Senado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas, en su respectivo ámbito de competencias, con las excepciones que reglamentariamente se establezcan.

- b) Un código de conducta de obligado cumplimiento para los inscritos en el citado Registro de representantes de grupos de interés.

2. En el caso de las Cortes Generales, el Registro de representantes de grupos de interés estará residenciado en las Mesas del Congreso y del Senado, quienes velarán por su cumplimiento.

3. En el caso de la Administración General del Estado y Comunidades Autónomas, el Registro de representantes de grupos de interés estará residenciado en la Agencia Estatal de Transparencia, que velará por su cumplimiento.

4. Los sujetos obligados por esta Ley según el artículo 2 facilitarán información a los profesionales registrados conforme a este artículo, siempre que se identifiquen adecuadamente y basen su petición en razones profesionales.

Por parte de ERC, en el Grupo Mixto, se suavizaba la petición, pidiendo que “en el plazo máximo de seis meses desde la publicación de la presente Ley,

el Gobierno español presentará ante el Congreso de los Diputados, un Proyecto de Ley de Regulación de los grupos de interés o lobbies. En esta regulación se establecerá la creación de un registro de lobbies, la regulación de un código de conducta con fuerza legal, las medidas de transparencia, publicidad y control que deben regirlos, así como las oportunas sanciones en caso de incumplimiento”.

El Grupo La Izquierda Plural proponía que “El Gobierno en el plazo de tres meses a partir de la publicación de la presente ley, presentará ante el Congreso de los Diputados un Proyecto de Ley de Regulación de los grupos de interés o lobbies, que entre otras cuestiones regule la creación de un registro de lobbies, la regulación de mecanismos de control y transparencia de su actividad, así como la descripción de infracciones y su correspondiente régimen sancionador”.

Por su parte, CiU pedía el establecimiento de un Registro General de Intereses:

1. El Consejo de Ministros aprobará, mediante Real Decreto, el establecimiento de un Registro General de Intereses, siguiendo la normativa europea al respecto. El Registro de Grupos de Interés dependerá de la Agencia Estatal de Transparencia, Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

El Real Decreto definirá la figura de los grupos de interés y establecerá el mecanismo para el registro voluntario de intereses de los grupos de interés. Además, aprobará un código de conducta que defina el comportamiento que deben seguir los representantes de los grupos de interés inscritos en su relación con las personas comprendidas en el ámbito del título II de esta ley.

2. El Gobierno promoverá la publicidad de las relaciones entre los altos cargos del Gobierno y los grupos de interés, registrados o no en el Registro General.

3. Asimismo, el Gobierno impulsará la extensión de este Registro General de Intereses al resto de las instituciones del Estado con interlocución con grupos de interés, en especial, en las Cortes Generales del Estado y a través de sus propios reglamentos parlamentarios.

Finalmente, el Grupo Socialista propuso la adición de una nueva disposición: “El Gobierno promoverá las iniciativas necesarias para la regulación de la actuación de personas, empresas u organizaciones representativas de intereses ante el Gobierno, la Administración y la Cortes Generales”.

Del análisis de las enmiendas presentadas se extraen interesantes conclusiones:

1. Escaso interés parlamentario por la regulación de los grupos de interés (solo seis enmiendas de seis grupos parlamentarios).
2. Enmienda institucional, casi testimonial, del grupo más importante de la oposición.
3. Todos los grupos basan la regulación del lobby en la existencia de un Registro, que cuatro de ellos califican de obligatorio y uno de inscripción voluntaria.

4. El Código de conducta es considerado como pilar necesario de la regulación por la mitad de los grupos.
5. Cuatro de las seis enmiendas proponen una regulación posterior fuera de la Ley de Transparencia.
6. Las redacciones de algunas enmiendas son tan similares que inducen a pensar que proceden de un mismo interesado externo, que ha sugerido textos o redacciones a algunos grupos (lobbistas influenciando en la propia ley de lobbies).
7. Gran interés en los grupos de izquierda por el establecimiento de sanciones al incumplimiento.
8. Gran interés del grupo de CiU porque se regule el lobby y por liderar su alcance.
9. Los grupos de interés y los lobbies quieren que se regule su actividad, pero como ellos quieren que se haga, lo que se explicaría con las redacciones tan similares de los grupos parlamentarios y la coincidencia en el Registro, elemento nuclear de la regulación.

En el Gráfico 10 puede verse el resumen de enmiendas presentadas y las propuestas realizadas.

Gráfico 10 : *Enmiendas de los Grupos parlamentarios para incluir la regulación del lobby en la Ley de Transparencia. Fuente: Elaboración propia.*

Grupo Parlamentario	Enmienda / Ubicación	Contenido de la enmienda
Compromís (GMx)	30 Dentro de la Ley de Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> ○ Registro obligatorio ○ Informe actividad y financiación e interlocutor ○ Incluye al Gobierno
UPyD	34 362 Dentro de la Ley de Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> ○ Crear Registro Público ○ Registro obligatorio ○ Código de conducta de obligado cumplimiento ○ Incluye Gobierno
ERC (GMx)	178 Fuera de la Ley de Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> ○ Ley reguladora independiente ○ Registro obligatorio ○ Código conducta con fuerza legal ○ Sanciones
Izquierda Plural	259 Fuera de la Ley de Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> ○ Ley reguladora independiente ○ Registro obligatorio ○ Mecanismo de control ○ Sanciones

CiU	438 Fuera de la Ley de Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> ○ Registro regulado por RD independiente ○ Registro voluntario ○ Código de conducta ○ Publicidad agendas Gobierno ○ Posible registro en resto Instituciones
Grupo Socialista	505 Fuera de la Ley de Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> ○ Declaración institucional (promoverá iniciativas para la regulación) ○ Incluir al Gobierno

¿Por qué no se aprovechó la oportunidad que brindaba la Ley de Transparencia para introducir la regulación de los grupos de interés? Todo parecía apuntar que esta norma era el lugar idóneo y el tiempo adecuado para regularlo. Sin embargo, la Ley no explica por qué finalmente no regula los grupos de interés. NAVARRO (ET) considera que se ha perdido la oportunidad de hacerlo en la Ley de Transparencia, al igual que muchos otros de los entrevistados por este doctorando.

La falta de voluntad política del Gobierno por regular los lobbies y la mayoría parlamentaria del Partido Popular, explican la ausencia de regulación de los grupos de interés en la Ley de Transparencia. A estas causas se añade la concepción del Gobierno sobre el papel de los grupos de interés frente al de los partidos políticos en las democracias representativas, considerando que “son los partidos políticos y no estos grupos de presión quienes actúan de enlace legítimo

entre la sociedad y los poderes públicos y la dificultad de someter a control a los lobbies, grupos muy heterogéneos que persiguen diferentes intereses cruzados” (vozpopuli.com, 9 de diciembre 2014). Pese a que la idea inicial de la futura Ley de Transparencia era recoger en su articulado el Registro de los grupos de interés, como declaró Rajoy en el Debate sobre el Estado de la Nación de 2013, no se contempló tal regulación en el Proyecto de Ley, por lo que se presentó una enmienda de adición por parte del PSOE tendente a que el Gobierno promoviera las iniciativas necesarias para la regulación de la actuación de personas, empresas u organizaciones representativas de intereses ante el Gobierno, las Administraciones y las Cortes Generales, que no prosperó. “La retirada de la propuesta para regular la actividad de los lobbies de las medidas de regeneración democrática resulta inmediatamente sospechosa; ¿la falta de voluntad o capacidad para regular este sector no es en sí misma la prueba de que los lobbies ejercen demasiada influencia sobre la política y que ha llegado la hora de regularlos?”, se preguntaba eldiario.es el 28 de octubre 2014.

Si admitimos que la pregunta que se hacía el medio puede ser racional, podríamos hipotetizar también sobre si son los políticos que en un futuro pueden usar las puertas giratorias los primeros interesados en no regular el lobby para evitar restricciones al ejercicio de su futura actividad y si los actuales lobistas procedentes del poder político quieren que éste se regule realmente para tener limitaciones que hoy no tienen.

Si pese a las enmiendas a favor de la regulación de los grupos de interés, dentro o fuera de la Ley de Transparencia, ésta no se produjo –ni siquiera en sus Disposiciones Finales se hace referencia a una remisión o regulación normativa posterior ni se da autorización a Gobierno para hacerlo-, hay que considerar que el motivo de la no inclusión de la regulación del lobby en la Ley de

Transparencia no obedece, como indicaba Garrigues, a la “sensación de que en España no estamos lo suficientemente avanzados en el tema del lobbying como para poder incorporarlo a la Ley de Transparencia de una manera eficaz” sino al hecho de que si la ley se aplica, entre otros a la Administración General del Estado (art. 2.1.a) y las exigencias de Buen Gobierno de forma específica a la Administración General del Estado (art. 25), incluyendo a los miembros del Gobierno, a los Secretarios de Estado y al resto de altos cargos de la Administración y de las entidades del sector público estatal (en definitiva, Gobierno en pleno y administración dependiente), la no inclusión no es una omisión inocente. Si la Ley de Transparencia se aplica al Gobierno y se hubiera regulado en ella la actividad de los grupos de interés, el Gobierno hubiera quedado obligado, lo que no parece que fuera el deseo del ejecutivo. Es, en nuestra opinión, la hipótesis más verosímil para la omisión, que parece confirmar la declaración del ex ministro Sevilla al diario El País el 29 de junio 2014: “Ni al Gobierno ni a la oposición les interesó regular el lobby”.

Tras el Debate del Estado de la Nación de 2013, el pleno del Congreso aprobó una resolución sobre “regeneración democrática” a propuesta de CiU, que consideraba necesario “impulsar en el marco de la reforma del reglamento del Congreso de los Diputados mayor inmediatez, proximidad y efectividad del control parlamentario y contemplar la regulación de los denominados *lobbies* garantizando la transparencia en el ejercicio del derecho que los representantes de la sociedad civil y las empresas tienen de acceder a las instituciones”. Esta propuesta dejaba de lado la regulación del lobby en la Ley de Transparencia y la llevaba al Reglamento del Congreso, en trámite de modificación. Al llevar la regulación del lobby al Reglamento del Congreso, solo quedarían obligados los diputados, pero no el Gobierno. Es decir, solo se

regulaba la actividad de los grupos de interés en sede parlamentaria pero no en la ejecutiva (Ministerios y Direcciones Generales).

Con esta propuesta regeneradora de CiU y en el marco de la reforma del Reglamento del Congreso, se celebró una reunión auspiciada por APD en el mes de abril de 2014 en la que el diputado popular Ignacio ASTARLOA, entonces Portavoz de la Comisión de Reglamento y ponente de la Ponencia encargada de la reforma del Reglamento, apuntó con precisión que la regulación de los grupos de interés se realizaría “con ocasión de la reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados”, subrayando dos cuestiones importantes: la primera que “ahora era el tiempo histórico de regular los grupos de interés para luchar contra la corrupción y aprovechar la Ley de Transparencia” -decía ASTARLOA que “la impresión general es que ya toca regular”, afirmación que me reitera durante la entrevista realizada en la fase de elaboración de esta Tesis-; y la segunda que se realizaría, precisamente, “con ocasión de la reforma del Reglamento del Congreso”, lo que significa que “la regulación del lobby empieza pero no acaba con el registro de intereses en el Congreso, pero habrá que hacer lo mismo en el Senado; incluso su regulación podría no limitarse solo a las relaciones con el legislativo, sino también con el ejecutivo y las administraciones independientes”. Concluía ASTARLOA su intervención diciendo que esto era “el comienzo del comienzo”. ¿Un mensaje?.

El tema quedó aparcado, bien por cuestiones políticas bien por la salida del Congreso del diputado impulsor ASTARLOA, que deja la ponencia del Reglamento y el escaño parlamentario para presidir el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, un Consejo de Estado de tamaño autonómico. Este cambio debería hacer reflexionar sobre la verdadera voluntad del Gobierno en regular los grupos de interés y cómo. Entre otras razones, la falta de impulso por

su ausencia paralizó la reforma del Reglamento y con ello la regulación de los grupos de interés en el mismo. Hay que recordar que el Reglamento del Congreso es de 10 de febrero de 1982 y que en estos años ha tenido varias reformas parciales, por lo que no debe pensarse que la no regulación del Registro de lobbies en el Reglamento sea intrínsecamente complicado, pero de lo que se hablaba era de una reforma general del Reglamento en la que se daría cabida a la regulación de los grupos de interés, lo cual sí constituye ya un trabajo de envergadura y complejidad en el consenso político. Todos los entrevistados, especialmente los que tienen responsabilidades parlamentarias, coinciden en afirmar que la reforma del Reglamento del Congreso no se producirá en esta legislatura. “La reforma del Reglamento no sale”, manifiesta con claridad SERRANO (ET).

ASTARLOA (ET) consideraba que por la complejidad, vicisitudes e interés en juego, “la reforma no se aprobará en esta legislatura”. La opinión cualificada del ex diputado debe considerarse si tenemos en cuenta que estamos hablando de reformar el Reglamento de Congreso para, entre otras materias, dar cabida al Registro de grupos de interés y no se ve factible en esta legislatura (2011-2015) menos aún lo será elaborar un régimen legal adecuado para la actividad de los grupos de interés que extienda el registro a todas las instancias de la Administración –estatal, autonómica y local- y de los poderes legislativo y judicial. Idéntica opinión sostiene SERRANO (ET).

Pero el proyecto de crear un Registro de lobistas en el Congreso a través de una reforma de su Reglamento seguía adelante, según el Informe 2014 de Transparencia Internacional; los grupos parlamentarios negociaban, a puerta cerrada, los detalles de la regulación. Tras el Debate sobre el Estado de la Nación de 2014, el Pleno del Congreso aprobó dos Resoluciones impulsadas por el

Grupo Parlamentario de CiU y acordadas con el Grupo Popular. Entre ellas se incluye la regulación de los lobbies sobre la regeneración democrática:

“Considera necesario impulsar en el marco de la reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados mayor inmediatez, proximidad y efectividad del control parlamentario, y contemplar la regulación de los denominados lobbies. Esta regulación debe dirigirse a canalizar el ejercicio de todas aquellas actividades que tienen como objeto influir en la formulación de políticas y en los procesos de toma de decisiones, garantizando la transparencia en el ejercicio del derecho que los representantes de la sociedad civil y las empresas tienen de acceder a las instituciones, así como la observancia del código de conducta que en su momento se apruebe.”

CASO (ET) recordaba que “se acepta la conveniencia de hacer algo pero nunca se ha querido pasar del ámbito legislativo porque no se ha querido llegar al ejecutivo, lo cual es un punto de partida condenado al fracaso en términos de regulación eficiente y transparente”. “Los intentos de regulación se han parado siempre por la intención de incluir al Gobierno, siendo menor la voluntad de regular cuanto más cerca se está del final de una legislatura. Para RUBIO (ET) el gobierno no quiere regularlo porque los lobbies no son un problema (no hay escándalos ni se han relacionado con corrupción parlamentaria ni es una preocupación de la opinión pública) y por eso no son una prioridad en su regulación para el Gobierno. Quizás el motivo más importante que explica el rechazo a la regulación sea publicidad de las agendas.

2.2. Situación actual y tendencias

Los grupos de interés no tienen actualmente un marco legal general en España. Para RUBIO (2003: 289) es consecuencia de que la realidad en España nos muestra un ordenamiento constitucional receloso frente a estas formas de participación, que dificulta notablemente la iniciativa legislativa popular (...).

La ausencia de legislación, apunta RUBIO (2003: 291) obliga a estos grupos a actuar de manera informal, lo que determina que el acceso a las instancias parlamentarias se produzca de una manera desigual, primando fundamentalmente criterios como el de las relaciones de amistad o conveniencia. Cuando la actuación de los grupos de interés no está regulada, los gobiernos comparten una parte de su autonomía política con los grupos en beneficio de la calidad legislativa y de otros intereses, pero dentro del marco de voluntarismo o de necesidad del poder político para reconocer y admitir a los grupos como actores de la política.

La falta de regulación contribuye a la imagen negativa y a la falta de transparencia; por eso preocupa a la sociedad la opacidad con la que, en áreas muy relevantes, se lleva a cabo la actividad de lobby, dada la ausencia de normativa que permita conocer qué es la influencia, quién influye, cómo, sobre quién, con qué resultados y con qué medios económicos lo hace. Este desconocimiento traslada a la opinión pública hacia la idea de traficar con influencias en perjuicio de los intereses generales. Así, la actividad de lobby, cuando incluye en su definición la voz *influencia* y ésta se lleva al contrato de prestación de servicios con el cliente, plantea problemas de delimitación con el delito de tráfico de influencias en algunos casos. Este problema de delimitación es consecuencia directa de la falta de definición y regulación legal de la

actividad. En este sentido, nuestro Tribunal Supremo ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el alcance de las funciones de los lobistas en la sentencia de 11 de junio 2012:

“La ausencia de normativa concreta en nuestro ordenamiento sobre el lobby no priva del uso de categorías contractuales similares, como la analizada, no pudiendo declararse que el contrato que tenga por objeto el desarrollo de lobbying sea per se ilícito, debiendo valorarse en cada caso la conducta proyectada contractualmente y el ejercicio concreto de las obligaciones pactadas”.

Esta sentencia es especialmente importante por varios motivos: es la única en la que el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre el lobby, utilizando ese anglicismo para referirse a la actividad de gestión de interés ajenos. Además, analiza una relación contractual en la que una de las partes es un lobby, admitiendo así su existencia y la legalidad de su actividad, aunque no esté regulado. En tercer lugar, porque reconoce que la falta de regulación permite admitir otras figuras similares para regular las relaciones interpartes. Por último, el Tribunal sitúa el límite de la actividad del lobbying en el delito de tráfico de influencias.

Para ALVAREZ VÉLEZ y DE MONTALVO (2014: 357), el Alto Tribunal ha otorgado “plena virtualidad jurídica y licitud a la actividad de *lobbying* en nuestro sistema jurídico, pese a carecer de regulación expresa, debiéndose respetar como límite de la actividad las conductas tipificadas bajo el tipo del delito de tráfico influencias”.

En España no hay registro general de lobistas, no existe obligación de informar de sus actividades por quienes realizan lobby, no hay órganos de monitoreo y control de la actividad, y, además, no hay apoyo legal e institucional suficiente para seguir la huella legislativa de nuestras normas (Transparencia Internacional, 2014). “En España los ciudadanos no pueden conocer los contactos de las empresas con los responsables políticos” (MONTERO, 2016: 27). Los datos del Estudio MH5 Cariotipo/Burson Marsteller revelan la opinión de los entrevistados sobre si debería regularse el lobby en Europa, si está bien regulado en España y el aspecto más regulado del mismo (Gráficos 10, 11 y 12).

Gráfico 11: *¿Debería regularse el lobby en Europa?*
Fuente: MH5 Cariotipo/Burson Marsteller.

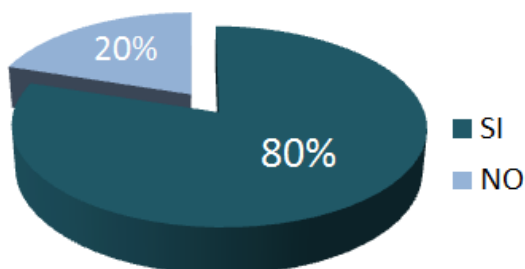


Gráfico 12: *¿Está bien regulado el lobby en España?* **Fuente:** MH5 Cariotipo/Burson

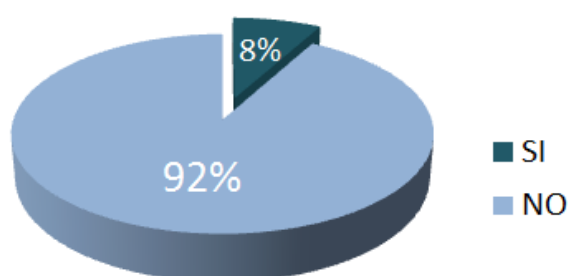
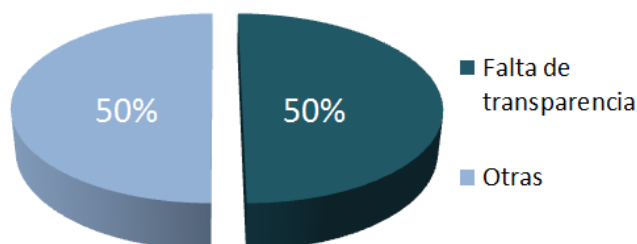


Gráfico 13: *¿Qué es lo más regulado del lobby?*
Fuente: MH5 Cariotipo/Burson Marsteller.



Es frecuente que la doctrina se cuestione sobre la necesidad de regular a los lobbies sabiendo que éstos ya existen, operan en el mercado y son legítimos. Incluso se ha sostenido que ya están regulados de forma negativa: qué no pueden hacer por el riesgo de entrar dentro del delito de tráfico de influencias o de corrupción del Código Penal. Tener interés en la normativa que afecta es algo natural, lo mismo en el contenido de la decisión que el poder público ha de tomar. La frontera entre lo que debe estar permitido en el acceso al poder público y lo que da lugar a actividad sospechosa, tanto del que tiene interés en una materia como del que ha de tomar la decisión, es la cuestión que da lugar a que se plantee un debate sobre la necesidad de regular la actuación de los grupos de presión, o de interés, en definitiva de los lobbies (ALVAREZ VÉLEZ y DE MONTALVO, 2014: 361).

Para CASTILLO (2011: 116) “los intentos de regulación han intentado aportar luz a un sector controvertido, pretendidamente opaco en sus acciones y en sus objetivos y distingue dos formas de implementar la regulación:

- a. Exógena: Actividades externas de reconocimiento de la existencia de los lobbies sin relación interna con los poderes públicos (reconocimiento constitucional y legislativo de la existencia de los grupos de presión).
- b. Endógena: Protocolos elaborados por los poderes públicos para regular la actuación de los grupos de presión con éstos.

“Todo intento de legislar sobre los grupos de presión supone que se reconoce su existencia (exógeno) y quien se disciplina su actuación (endógeno)”, apunta CASTILLO (2011).

Para FRANCÉS (2013: 272) la regulación del lobby debería incluir tres grandes principios:

- a) No establecer limitaciones más allá de las derivadas de la transparencia , para que se pueda desarrollar el lobby.
- b) Concebirlo como un derecho de los ciudadanos a conocer la existencia y actuación de los lobbies.
- c) Dar publicidad a las actividades de quienes pretenden influir en el Gobierno.

En términos de regulación legal, FRANCÉS (2013: 259) equipara la situación de los partidos políticos en la transición (que existían sin reconocimiento legal, hasta que pasaron a ser regulados) con la situación actual del lobby y da varias razones –desde su visión periodística- para explicar la necesidad de regularlos:

- a) “Las cucarachas proliferan en la oscuridad”; dialogo entre el poder y los lobbies sí, pero a la luz de la opinión pública.
- b) Los lobistas son los primeros interesados en regular su actividad, ya que quieren normalizar la imagen del lobista despojándola del oscurantismo y de la percepción negativa.

- c) La regulación beneficiaría a los que menos acceso tienen a los políticos, ya que quienes tienen recursos no tienen problemas de acceso. Esta idea de FRANCÉS enlaza con la cuestión de si el registro de lobistas les otorga un derecho de acceso e información y para el político una obligación de recibirlos.
- d) No regular los lobbies no limita su capacidad de influencia.
- e) Cada vez habrá más lobbies.

El sector del lobby en España esperaba que la regulación de su actividad se produjera en la Ley de Transparencia pero Rajoy descartó esta posibilidad al referirse a la regulación en otra norma, con rango de Ley Orgánica. Sin embargo, otros grupos parlamentarios distintos al Partido Popular sí se mostraron partidarios de incluir la regulación del lobby en la Ley de Transparencia. Así, el portavoz de Convergencia i Unió (CiU), Josep Antoni Durán i Lleida, defendió la necesidad de aprovechar la Ley de Transparencia para incluir la regulación de la representación de intereses, citando un artículo que destacados miembros del Foro por la Transparencia firmaron en *El País* el 15 de febrero 2013 (*“Para gobernar, luz y taquígrafos”*): *“Hay que aprovechar la ley de transparencia para abordar la de todas las administraciones, partidos, asociaciones, sindicatos e entidades que reciban dinero público. Aprovecharla como señalaban en un artículo en el País, Joan Navarro, Cremades, Ontiveros, Sevilla y Solchaga para regular los denominados lobbys como derecho fundamental que tiene los representantes de la sociedad civil y las empresas para trasladar sus intereses, recabar información, defender su situación o solicitar cambios en la normativa que les afecta.”*

De las palabras de CiU se observa la calificación que se hace de la actividad de los lobbies como “un derecho fundamental”, lo que interpretado a la luz del derecho constitucional supondría que su regulación deberá hacerse por Ley Orgánica, exactamente el instrumento anunciado por Rajoy en el Debate. ¿Cuál es ese derecho fundamental? El Grupo parlamentario de CiU señaló que es el derecho que tienen los representantes de la sociedad civil y las empresas para trasladar sus intereses, recabar información, defender su situación o solicitar cambios en la normativa que les afecta. Javier Cremades (“El poder de los ciudadanos en la era de la soberanía digital”) recuerda que la participación política es un derecho constitucional de los ciudadanos, al margen de la participación esporádica en procesos electorales, que ahora utilizan en plena era de la soberanía digital, con un poder de influencia del ciudadano en la red que el autor denomina “micropoder”. Este derecho de participación política de los ciudadanos es el recogido en el artículo 105 de la Constitución española que, contenido en el Título IV relativo al Gobierno y la Administración, establece que la ley regulará:

- a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.
- b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

- c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado.

Otros grupos políticos como UPyD, también advirtieron que la regulación de los lobbies debía ser abordada en la Ley de Transparencia, formulando dos preguntas al Gobierno (Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados, núm. 581, 18 de diciembre 2014, pág. 197) sobre la publicación de las reuniones de altos cargos de la Administración y miembros del Gobierno con lobbies, basándose en la iniciativa de Bruselas de publicar el nombre de los lobistas que mantengan encuentros con los comisarios europeos con el objetivo de hacer más transparentes sus agendas y que la ciudadanía pueda conocer abiertamente qué contactos mantienen sus cargos públicos. Dichas preguntas eran:

1. ¿Considera el Gobierno que sería recomendable extrapolar dichas medidas a las reuniones que los ministerios mantienen con lobbies como medida que fomente la transparencia?.
2. ¿Qué otras medidas considera el ejecutivo que serían recomendables aplicar en relación a facilitar más transparencia sobre la función de los lobbies en nuestro país?.

Después de los intentos fallidos por regular la actividad de los grupos de interés y en el actual escenario de crisis económica y corrupción, despertó profundo interés el anuncio de intervención del Presidente del Gobierno ante el Pleno del Congreso para hablar sobre corrupción. El día 16 de noviembre de

2014 había anunciado que comparecería ante el Congreso para hablar de corrupción y de las medidas a adoptar para combatirla.

La comparecencia extraordinaria se produjo el 27 de noviembre de 2014. “El pleno contra la corrupción”, se anunciaba desde los medios de comunicación recogiendo el mensaje lanzado desde el partido del Gobierno. Algunos ex diputados del Partido Popular, vinculados a los proyectos de regulación de los grupos de presión, pensaban que se iban a abordar temas relacionados con los grupos de presión y con la regulación de éstos. La corrupción estaba tan generalizada en esos momentos que la percepción social era que la misma formaba parte de nuestra manera de hacer negocios (Gráfico 14). La contratación con la Administración se hacía en base a un intercambio recíproco de *favores* hasta el punto de admitirse el soborno en un porcentaje importante según la percepción social (Gráfico 15).

Gráfico 14: ¿La corrupción forma parte de nuestra forma de hacer negocios? **Fuente:** Transparency International's Global Corruption Barometer and Corruption Perception Index 2013.

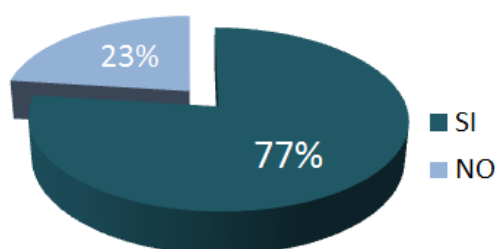
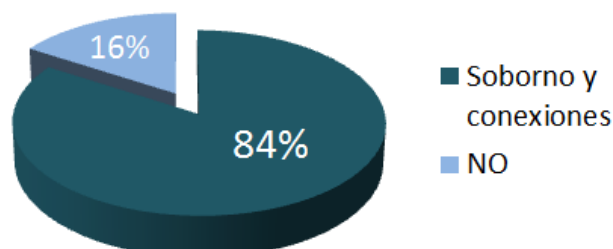


Gráfico 15: ¿Cómo se contrata con la Administración? **Fuente:** MH5 Cariotipo/Burson Marsteller.



El título de la intervención del Presidente del Gobierno, según el documento accesible en la página web del Palacio de la Moncloa, era, sin embargo, poco esperanzador: *Intervención del Presidente del Gobierno en el Pleno del Congreso de los Diputados para presentar los Proyectos de Ley Orgánica de Control de la actividad económico-financiera de los partidos*

políticos y Reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado. Poco prometedor porque como el mismo Presidente del Gobierno apuntaba en su intervención, se iban a defender dos proyectos de Ley presentados al Congreso hacía nueve meses, a los que daba gran importancia al presentarlos y defenderlos personalmente, pero que no constituían una novedad legislativa. La intervención tenía el máximo interés porque se producía en un momento álgido de la corrupción en España, afectando a partidos políticos y a las Administraciones Públicas. Pero en su intervención no menciona ni una sola vez a los grupos de interés ni a los lobbies, pese a que muchos de los mensajes parecen ir dirigidos a ello: “promover la visibilidad en la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, proteger el ejercicio del derecho de acceso a la información pública” (...) “en política, todo aquello que se cuece a escondidas, por muy bueno que sea, merece sospecha”.

El proyecto al que se refería Rajoy es la hoy Ley 3/2015 reguladora del ejercicio del Alto Cargo en la Administración General del Estado. La ley se refiere en su Exposición de Motivos a las condiciones de transparencia, legalidad y ausencia de conflictos de intereses en el ejercicio de las funciones públicas de los altos cargos de la Administración General del Estado, pero no habla específicamente de grupos de presión, salvo implícita y tangencialmente en la regulación que hace en su artículo 15 al abordar las limitaciones al ejercicio de actividades privadas con posterioridad al cese del alto cargo, destacando que éstos, durante los dos años siguientes a la fecha de su cese, no podrán prestar servicios en entidades privadas que hayan resultado afectadas por decisiones en las que hayan participado. Y añade el precepto:

En el caso de altos cargos que sean miembros o titulares de un órgano u organismo regulador o de supervisión, durante los dos años

siguientes a su cese, no podrán prestar servicios en entidades privadas que hayan estado sujetas a su supervisión o regulación.

A estos efectos, se entenderán en todo caso incluidos los altos cargos de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia y el Consejo de Seguridad Nuclear.

Se entiende que un alto cargo participa en la adopción de una decisión que afecta a una entidad:

a) Cuando el alto cargo, en el ejercicio de sus propias competencias o funciones o su superior a propuesta de él o los titulares de sus órganos dependientes, por delegación o sustitución, suscriba un informe preceptivo, una resolución administrativa o un acto equivalente sometido al Derecho privado en relación con la empresa o entidad de que se trate.

b) Cuando hubiera intervenido, mediante su voto o la presentación de la propuesta correspondiente, en sesiones de órganos colegiados en las que se hubiera adoptado la decisión en relación con la empresa o entidad.

Los altos cargos que con anterioridad a ocupar dichos puestos públicos hubieran ejercido su actividad profesional en empresas privadas a las cuales quisieran reincorporarse no incurrirán en la incompatibilidad prevista en el apartado anterior cuando la actividad que vayan a desempeñar en ellas lo sea en puestos de trabajo que no estén directamente relacionados con las competencias del cargo público ocupado ni puedan adoptar decisiones que afecten a éste.

Durante el período de dos años los altos cargos no podrán celebrar por sí mismos o a través de entidades participadas por ellos directa o indirectamente en más del diez por ciento, contratos de asistencia técnica, de servicios o similares con la Administración Pública en la que hubieran prestado servicios, directamente o mediante empresas contratistas o subcontratistas, siempre que guarden relación directa con las funciones que el alto cargo ejercía. Las entidades en las que presten servicios deberán adoptar durante el plazo indicado procedimientos de prevención y detección de situaciones de conflicto de intereses.

Quienes hubieran ocupado un puesto de alto cargo deberán efectuar, durante el período de dos años ante la Oficina de Conflictos de Intereses, declaración sobre las actividades que vayan a realizar, con carácter previo a su inicio. Cuando la Oficina de Conflictos de Intereses estime que la actividad privada que quiere desempeñar quien haya ocupado un alto cargo vulnera lo previsto, se lo comunicará al interesado y a la entidad a la que fuera a prestar sus servicios, que podrán formular las alegaciones que tengan por convenientes. En el plazo de un mes desde la presentación la Oficina de Conflictos de Intereses se pronunciará sobre la compatibilidad de la actividad a realizar y se lo comunicará al interesado y a la empresa o sociedad en la que fuera a prestar sus servicios.

Durante los dos años posteriores a la fecha de cese, quienes hubieran ocupado un puesto de alto cargo y reingresen a la función pública y tengan concedida la compatibilidad para prestar servicios retribuidos de carácter privado, les será de aplicación lo previsto en este artículo.

En el análisis de la situación actual de los grupo de interés en términos de regulación, existen algunas excepciones a la regla general de no regulación de los grupos de interés, entendiendo por regulación a estos efectos el registro de grupos de interés. La primera la constituye la Ley de Transparencia de Cataluña, que ha sido la primera Comunidad Autónoma en regular la actividad de los grupos de interés mediante la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (artículos 45 a 53); la segunda ha sido la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia de la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha. Y la tercera un organismo público: la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

Con relación a otras Comunidades Autónomas, han promulgado Ley de Transparencia las siguientes autonomías (ordenadas por la fecha de su respectiva ley):

1. Baleares, Ley 4/2011, de 31 de marzo
2. Navarra, Ley Foral 11/2012, de 21 de junio
3. Extremadura, Ley 4/2013, de 21 de mayo
4. Andalucía, Ley 1/2014, de 24 de junio
5. Rioja, Ley 3/2014, de 11 de septiembre
6. Murcia, Ley 12/2014, de 16 de diciembre
7. Canarias, Ley 12/2014, de 26 de diciembre
8. Cataluña, Ley 19/2014, de 29 de diciembre
9. Castilla y León, Ley 3/2015, de 4 de marzo
10. Aragón, Ley 8/2015 de 25 de marzo
11. Valencia, Ley 2/2015, de 2 de abril
12. Galicia, Ley 1/2016, de 18 de enero

13. Ciudad Autónoma de Melilla, Decreto de 14 de julio 2016

14. Castilla La Mancha, Ley 4/2016, de 15 de diciembre

Está pendiente el desarrollo normativo de la transparencia en las Comunidades siguientes (por orden alfabético):

1. Asturias
2. Cantabria
3. Ciudad Autónoma de Ceuta
4. Madrid
5. País Vasco

2.2.1. Ley 19/2013 de Transparencia

“Sin exageración alguna, La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno supone una genuina *revolución* en el ordenamiento jurídico español”, afirmaba PENDÁS (2014: IX) tras su promulgación, con ocasión del libro que el think tank del Gobierno publicaba desde una perspectiva académica, ya que obligaría a los actores que intervienen en la vida pública, con la Administración a la cabeza, “a superar la vieja cultura del secretismo”. PENDÁS (2014: 1) añade que “la corrupción es un cáncer para la democracia porque socava esa confianza que otorga sentido al régimen representativo”, debiendo activarse el Código Penal frente a estas conductas pero proclamando la prevención que supone la Ley de Transparencia frente a estas prácticas. En dicha obra, recuerda JIMENEZ (2014: 147) que “hemos sido el último país de cierto tamaño de la Unión Europea en aprobar una ley de transparencia”, lo que podría permitir pensar que por ello sería de las mejores en cuanto a diseño, amplitud y contenidos.

Pero como ya sabemos, nuestra ley nacional de transparencia, promulgada con un Gobierno con mayoría absoluta del Partido Popular, omitió regular los grupos de interés en su articulado, prueba de la falta de voluntad política del Gobierno en hacerlo. El propio JIMENEZ (2014: 135) apunta que “las instituciones públicas funcionan con un notabilísimo nivel de opacidad”, siendo pesimista en cuanto a la utilidad de la Ley de Transparencia por el funcionamiento del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, sobre el que este autor no tiene grandes esperanzas “por la debilidad de la voluntad política demostrada por los partidos políticos españoles en torno al derecho de acceso” y sobre el que VILLORIA (2014: 1) recuerda que “la publicidad activa (a la que se compromete la Ley de Transparencia) se diferencia del derecho de acceso”.

Efectivamente, la Ley de Transparencia dio cabida a los partidos políticos, tal como se había anunciado, pero no a la regulación de los grupos de interés. Hubiera constituido una magnífica oportunidad para hacerlo, entre otras cosas porque, salvo el Título II de la Ley relativo a Buen Gobierno, el resto de la ley no entraba en vigor hasta un año después, el 10 de diciembre de 2014, lo que hubiera dado margen a instrumentar adecuadamente la información, la gestión y el registro. Era el Título II, cuya entrada en vigor se produjo al día siguiente de su publicación, es decir, el 11 de diciembre de 2013, el lugar adecuado para hacerlo, ya que en esta parte se habla reiteradamente de principios generales de actuación de los sujetos afectados por la norma sobre la base de la transparencia en la gestión (art. 26.2.a.1), trato igual y sin discriminaciones en el ejercicio de sus funciones (26.2.a.4), etc. Un año después, la Comunidad Autónoma de Cataluña publicará su propia Ley de Transparencia, regulando a los grupos de interés.

El Preámbulo de la Ley, en su primer párrafo, señala que “la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política”. Y añade de forma expresa que “sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones, podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos”. Esa expresión de “*cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan*” daba pie a pensar que el articulado de la norma iba a desarrollar la actividad de los grupos de interés, ya que son los que influyen en el poder político para que se legisle en uno u otro sentido, algo a lo que los ciudadanos tienen derecho a saber. Pero la Ley no incluyó finalmente a los lobbies en su articulado y se olvidó revisar el texto del preámbulo para suprimir la frase “*cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan*”.

2.2.2. *Leyes autonómicas de Transparencia*

Solo hay cuatro Comunidades Autónomas y la Ciudad Autónoma de Ceuta que no hayan promulgado, a fecha de la elaboración de esta Tesis, una ley propia de transparencia.

De las 13 Comunidades Autónomas, más la Ciudad Autónoma de Melilla, que han legislado en esta materia, todas excepto Baleares y Extremadura, incluyen la palabra *transparencia* en el título de la Ley; algunas como la Comunidad Foral de Navarra añaden la referencia al *gobierno abierto*. Baleares la denomina simplemente Ley de Buen Gobierno y Extremadura la

llama Ley de Gobierno Abierto. De las 14 legislaciones autonómicas, sólo la Comunidad Autónoma de Cataluña y la de Castilla La Mancha han regulado como elemento necesario de la transparencia política a los grupos de interés. Es significativo que en ninguna de ellas gobierne el Partido Poluar.

Desde un punto de vista de técnica legislativa, es en la Ley de Transparencia donde debe ubicarse la regulación de los grupos de interés, ya que el registro de los mismos dota de transparencia a la institución al permitir conocer quienes acceden e influyen. Esta ubicación pone de manifiesto que siendo el lugar idóneo para regularlos, podría haberse hecho igual en la ley nacional de transparencia, lo que reitera la falta de voluntad del Gobierno por regularlos.

2.2.3. Ley de Transparencia de Cataluña

Cataluña ha sido la primera Comunidad Autónoma en regular, dentro de su Ley de Transparencia, el registro de los grupos de interés, ya que la otra Comunidad que lo hace –Castilla La Mancha-, los reguló con posterioridad a la promulgación de la ley catalana.

Efectivamente, la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña, dedica 9 artículos (del 45 al 53) al registro de los grupos de interés. El propio artículo 53 indica que “la clasificación de las personas y las organizaciones que deben inscribirse en el Registro de grupos de interés, la información requerida a los declarantes, el contenido detallado del código de conducta y el procedimiento de investigación y tramitación de las denuncias debe ser regulado por reglamento”, por lo que es de esperar en el desarrollo reglamentario un mayor detalle en estos aspectos.

En el Preámbulo de la Ley (apartado 5) se reconoce “que el desarrollo de la actividad política y administrativa pone de relieve la existencia de personas y organizaciones que, de forma lícita, realizan actividades susceptibles de influir en la elaboración y la aplicación de las políticas públicas en beneficio e interés de otras personas u organizaciones”. Nótese que el texto del Preámbulo pone de manifiesto cuatro aspectos de los grupos de interés:

- a) reconocimiento de su existencia
- b) licitud de la actividad
- c) influencia en las políticas publicas
- d) existencia de beneficio o interés de terceros

Añade el texto del Preámbulo de la Ley que “esta es una realidad que no puede evitarse, pero sí puede hacerse más transparente mediante la adopción de medidas legales. En este sentido, la Ley crea el Registro de grupos de interés, con el fin de dar conocimiento público de las personas que realizan la actividad de influencia o intermediación, y establece las obligaciones a las que quedan sujetos los grupos de interés, entre las que destacan la de aceptar y cumplir un código de conducta que debe asegurar que la actividad desarrollada ante las autoridades, los cargos públicos y los funcionarios respete siempre el marco legal”. De nuevo se reitera la realidad inevitable que suponen los grupos de interés a los que se refiere, precisamente, con la denominación de *grupos de interés*, regulando no a los propios grupos sino su inscripción en un Registro que conlleva una serie de obligaciones, la principal el cumplimiento de un código de conducta.

La Ley se aplica, entre otros, a los grupos de interés (art. 3) definiendo a dichos grupos en su artículo 2 y otorgándoles derecho a acceder a la información

pública en nombre y representación de cualquier persona jurídica legalmente constituida. Entiende la norma por grupo de interés (art. 2.g) “las personas físicas o jurídicas de carácter privado que realizan actuaciones de participación activa en políticas públicas o en procesos de toma de decisiones en Cataluña con la finalidad de influir en la orientación de dichas políticas en defensa de un interés propio o de terceros, o de un interés general”.

La Ley señala que la Administración de la Generalitat, los entes locales y los organismos públicos deben crear un Registro de grupos de interés, esto es, cada uno el suyo. La finalidad del Registro es inscribir y controlar a las personas y organizaciones que trabajan por cuenta propia y participan en la elaboración y aplicación de las políticas públicas en defensa de intereses de terceras personas u organizaciones. Corresponde a cada organismo público incorporar en el Registro los datos que deben incluirse.

Respecto a la naturaleza de estos Registros, son públicos y los datos que contenga deben estar disponibles mediante el régimen de transparencia, respetando los principios de proporcionalidad, igualdad y no discriminación. El Registro no puede impedir ni restringir el ejercicio de los derechos que legalmente corresponden a las autoridades o a los cargos públicos o a los que son inherentes al mandato parlamentario o de los cargos electos.

Deben inscribirse en el Registro de grupos de interés:

- a) Las personas y organizaciones que, independientemente de su forma o estatuto jurídico, en interés de otras personas u organizaciones realizan actividades susceptibles de influir en la elaboración de leyes, normas con rango de ley o disposiciones generales o en la elaboración y aplicación de

las políticas públicas.

b) Las plataformas, redes u otras formas de actividad colectiva que, a pesar de no tener personalidad jurídica, constituyen de facto una fuente de influencia organizada y realizan actividades incluidas en el ámbito de aplicación del Registro.

El ámbito de aplicación del Registro incluye todas las actividades realizadas con la finalidad de influir directa o indirectamente en los procesos de elaboración o aplicación de las políticas y la toma de decisiones, con independencia del canal o medio utilizado, incluyendo los contactos con autoridades y cargos públicos, diputados, funcionarios y personal al servicio de las instituciones, así como las contribuciones y la participación voluntarias en consultas oficiales sobre propuestas legislativas, normativas, actos jurídicos u otras consultas.

Sin embargo, quedan excluidas del Registro las actividades relativas a la prestación de asesoramiento jurídico o profesional vinculadas directamente a defender los intereses afectados por procedimientos administrativos, las destinadas a informar a un cliente sobre una situación jurídica general, las actividades de conciliación o mediación realizadas en el marco de la ley, o las actividades de asesoramiento realizadas con finalidades informativas para el ejercicio de derechos o iniciativas establecidos por el ordenamiento jurídico.

El Registro debe incluir:

a) Una relación, ordenada por categorías, de personas y organizaciones que actúan con el fin de influir en la elaboración y aplicación de las políticas públicas, y la sede de su organización.

- b) La información que deben suministrar las personas y organizaciones, especialmente con relación a las actividades que realizan, a su ámbito de interés y a su financiación.
- c) Un código de conducta común.
- d) El sistema de control y fiscalización, que debe establecer los mecanismos de denuncia de aplicación en el caso de incumplimiento de lo establecido en la Ley de Transparencia o en el código de conducta.

La inscripción en el Registro de grupos de interés conlleva las siguientes obligaciones:

- a) Aceptar que la información proporcionada se haga pública.
- b) Garantizar que la información proporcionada es completa, correcta y fidedigna.
- c) Cumplir el código de conducta.
- d) Aceptar la aplicación del régimen de control y fiscalización y las medidas correspondientes, en caso de incumplimiento del código de conducta o de lo establecido por la ley.

En la interpretación de esta norma, MOLINS (2016: 655) indica que “tanto por su contenido como por la tradición político-administrativa en que la misma se inscribe, que existe una resistencia cultural e institucional a una mayor transparencia, combinada a su vez por un desarrollo normativo que en la práctica, bajo una aparente regulación exhaustiva, deja la puerta abierta para dejar *en la sombra* la intermediación de intereses más sustantiva”.

Para REVUELTA y VILLORIA (2016: 429) el modelo catalán de transparencia presenta una característica peculiar en relación con el artículo 25.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña que otorga a sindicatos y patronales el derecho a ejercer sus funciones en los ámbitos de la concertación social, la participación y la colaboración social, lo que supone una protección de estos grupos de interés que no quedan limitados por la ley catalana de transparencia y que supone el mantenimiento de un cierto corporatismo.

2.2.4. Ley de Transparencia de Castilla La Mancha

Dentro de las Comunidades Autónomas que han promulgado una Ley de Transparencia, Castilla La Mancha ha sido la última en hacerlo –salvo las que aún no han legislado- y es una de las dos únicas –junto a Cataluña- que ha regulado el registro de grupos de interés.

La Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno, dedica cinco artículos (del 43 al 47) a los grupos de interés, más otros en los que se tipifican las infracciones y sanciones aplicables a los grupos de interés.

Admite la Ley en su Preámbulo que “el interés por la transparencia se ha potenciado en la ciudadanía como necesario elemento de control, a consecuencia de acontecimientos que han puesto en cuestión la honorabilidad de las instituciones públicas y la vida política españolas. En esta línea, la transparencia permite verificar que, quienes desde una vocación de servicio público asumen tareas de gestión en cualquiera de las entidades y organismos que componen el sector público, las ejercen siempre en beneficio del interés general y no de los suyos particulares o de singulares grupos de interés. Particularmente la identificación de estos últimos es, asimismo, una medida de transparencia que

conviene incluir en la ley”. Y justifica la regulación de los grupos de interés por referencia con las legislaciones más ambiciosas en la materia y los acuerdos de las instituciones europeas, “que han llegado a exigir la identificación de los llamados «lobbies» con la creación de un Registro al efecto”. La Ley considera grupos de interés a las organizaciones y personas que se dediquen profesionalmente a influir en los procesos de elaboración de las políticas, las disposiciones normativas o, en general, las tomas de decisión pública. El objetivo del Registro –añade el Preámbulo- no es sólo la de identificar a los componentes del grupo de interés, sino también imponer a sus miembros un código de conducta que garantice el ejercicio ordenado de su capacidad de influencia, cuyo incumplimiento se tipifica como infracción.

La Ley crea un Registro de grupos de interés, público y accesible desde el Portal de Transparencia, para facilitar su identificación y el control de todas las actividades realizadas ante la Administración, con independencia del canal o medio utilizado, que se desarrollará reglamentariamente. Para poder acceder a los titulares de los órganos directivos de la Comunidad, de apoyo o asistencia, no solo los grupos de interés deberán inscribirse en el Registro, independientemente de su forma o estatuto jurídico, sino también las plataformas, redes u otras formas de actividad colectiva que, a pesar de no tener personalidad jurídica, constituyan de hecho una fuente de influencia organizada y realicen actividades incluidas en el ámbito de aplicación del Registro. Sólo se excluyen del Registro las actividades relativas a la prestación de asesoramiento jurídico vinculadas a defender los intereses afectados por el procedimiento administrativo, en actividades de conciliación o mediación, o para el ejercicio de derechos o iniciativas establecidos por el ordenamiento jurídico.

Se establece un contenido mínimo para el Registro:

- a) Una relación, ordenada por categorías, de personas y organizaciones que actúan, así como la sede de su organización.
- b) La información que deben suministrar en relación con las actividades que realizan, con su ámbito de interés y con sus fuentes financiación, así como los fondos públicos recibidos.
- c) Un código de conducta común, que incluirá al menos:
 - 1. El nombre y los datos de la persona declarante que lo suscribe y de la entidad u organización que representa o para la que trabaja y los intereses, objetivos o finalidades que persigue su clientela.
 - 2. El compromiso de no obtener ni tratar de obtener la información o influir en la toma de decisiones de forma deshonesta.
 - 3. El compromiso de proporcionar información actualizada y no engañosa en el momento de la inscripción en el Registro y de mantenerla actualizada permanentemente.
 - 4. El compromiso de aceptar y cumplir las medidas adoptadas en caso de incumplimiento de las obligaciones establecidas por la ley o por el código de conducta.

5. El sistema de control y fiscalización, que debe establecer los mecanismos de denuncia y de aplicación, en el caso de incumplimiento, de lo establecido por la ley o el código de conducta.

6. Información pública de las actuaciones de los grupos de interés, especialmente de las reuniones y audiencias celebradas con altos cargos o asimilados y de las comunicaciones, los informes y otras contribuciones con relación a las materias tratadas.

El Registro genera unas obligaciones para los grupos de interés inscritos:

- a) Aceptar que la información proporcionada se haga pública.
- b) Garantizar que la información proporcionada es completa, correcta y fidedigna.
- c) Cumplir el código de conducta.
- d) Aceptar la aplicación del régimen de control y fiscalización y las medidas correspondientes, en caso de incumplimiento del código de conducta o de lo establecido por la ley.

La Ley de Transparencia de Castilla La Mancha considera infracción consentir de manera reiterada el acceso a los titulares de los órganos directivos, de apoyo o asistencia de las personas u organizaciones definidas como grupos de interés que no hayan cumplido sus deberes de registro –parece que el Registro se configura como un requisito para obtener el derecho a ser recibido- siendo sancionable con la suspensión de la inscripción en el Registro por un tiempo variable.

2.2.5. *El Registro de la CNMC*

Un caso singular de registro de lobistas lo constituye la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), que estableció en marzo de 2016 un registro de lobistas denominado Registro de Grupos de Interés, abriendo de esta forma la vía para que las instituciones y organismos públicos regularan y registraran el acceso de los grupos de interés.

Queda patente la importancia de la CNMC a la vista del ámbito en el que desarrolla su actividad reguladora: comunicaciones electrónicas, sector eléctrico y gas natural, postal, audiovisual, aeropuertos, ferrocarriles y defensa de la competencia. Advierte BETANCOR (2016: 172) que “tanto poder en tan pocas manos y en tantos ámbitos, particularmente sensibles desde el punto de vista del mercado, lo hace terreno propicio para la contaminación de intereses”, de ahí que haya sido este organismo el primero, dentro de la Administración, en regular el registro de grupos de interés ante la ausencia de regulación en la Ley de Transparencia, a la que queda sometida la Comisión. Ante el silencio legislativo nacional, la CNMC regula a título individual el acceso de los grupos de interés a un colectivo de funcionarios muy reducido pero con un ingente poder regulador y sancionador.

La CNMC explica la creación del Registro con un argumento intachable:

“Los ciudadanos pueden y deben esperar que el proceso de toma de decisiones de la CNMC sea lo más transparente posible. Cuanto mayor es la apertura, más fácil resulta garantizar una actuación equilibrada y evitar presiones abusivas y el acceso ilegítimo o

privilegiado tanto a la información como a los responsables de la toma de decisiones.

La CNMC tiene claro que sólo mostrando todo lo que hace, y, una vez respetadas las limitaciones que por Ley debe salvaguardar, merecerá la legitimidad que busca y, lo que es más importante, la confianza de la sociedad en esta Institución. La transparencia es, por tanto, un elemento clave para fomentar la participación activa de los ciudadanos en la defensa de la competencia y de una regulación económica eficiente”.

En su propia web, como no podía ser de otra forma sin contradecir los principios de transparencia inspiradores de la creación del Registro, se contiene la identificación de las empresas que se han registrado, llamando la atención la heterogeneidad de organizaciones que tienen interés con relación al mercado y la competencia. Aunque es cierto que *mercado* y *competencia* son términos omnicomprendivos y muy amplios, parece que nadie ha querido quedar fuera de dicho Registro, bien por tener interés directo en el área de atribuciones de la Comisión, bien por tener o figurar en un primer registro legitimador a su nombre.

Se trata de un registro público, voluntario y gratuito, gestionado electrónicamente, que conlleva la aceptación de un Decálogo ético en toda actuación con los directivos y técnicos de la CNMC, cuyo objetivo es crear un mecanismo institucional que haga transparente la contribución externa a la actividad de la CNMC.

La CNMC reconoce que “*los grupos de interés desempeñan un papel importante y legítimo en el proceso democrático. Es un derecho fundamental*

que los representantes de la sociedad civil tengan acceso a las Instituciones, recabar información, defender su situación o instar a cambiar la legislación que les afecta.

De hecho, la intervención de la sociedad civil a través de los grupos de interés es útil para el eficaz funcionamiento de la Comisión, pero a la vez es prudente exigir que ese trato sea suficientemente transparente, y esté dotado de mecanismos de control, de forma que permita a cualquier ciudadano conocer cuál es la relación que mantienen con nosotros, y en qué medida sus actuaciones contribuyen a modificar o conformar nuestras decisiones.

El Registro tiene como finalidad habilitar ese cauce y permitir una relación completamente transparente con los grupos de presión. De esta forma se limita la posibilidad de influencias improcedentes o, simplemente, contrarias o no alineadas con los intereses generales señalados en la Ley 3/2013 de creación de la CNMC”.

La adhesión al Registro de Grupos de Interés implica la asunción de un Decálogo ético que recoge los principios de actuación en las relaciones con los miembros de la CNMC (presidente, consejeros, directores y técnicos).

Pueden adherirse al Registro empresas y grupos de empresas; asociaciones profesionales, empresariales o sindicales; consultorías profesionales; despachos y bufetes colectivos, asociaciones, plataformas y redes; grupos de análisis y reflexión, e instituciones académicas, etc. Para ello, se han establecido cinco categorías de grupos de interés, que disponen de un procedimiento para mantener actualizados sus datos.

La CNMC publica y mantiene actualizada la Agenda de las reuniones que mantienen los consejeros y los directivos de la CNMC con empresas. También

se publican todas las Resoluciones y los Informes que aprueba el Consejo, así como la incoación de expedientes sancionadores, las inspecciones que realiza la Autoridad de Competencia y las sanciones que impone la CNMC. En todo caso, cabe reflexionar sobre el hecho de que este Registro de la CNMC tenga a tantos inscritos como casi empresas existan con intereses en el mercado y la competencia, lo que llevaría a desvirtuar la finalidad de conocer a los grupos de interés que se relacionan con la Comisión con la intención de influir o ser tenidos en cuenta.

Actualmente se intuye un clima a favor de la regulación de los grupos de interés en la clase política española como consecuencia de las demandas de transparencia y gobierno abierto. La evolución de la democracia desde la escuela utilitarista de Bentham ha dado lugar a conceptos ya conocidos en las democracias anglosajonas; términos como *open government*, *accountability*, o *responsiveness* tratan de desterrar el tradicional oscurantismo de la Administración, como consecuencia de las demandas de transparencia y mayor participación política de las sociedades. SERRANO (ET) cree que “hay un cambio de percepción hacia el lobby. A medida que se difunde la idea de gobierno abierto y transparente, hay un movimiento creciente que dice que siendo cierto que lo no ilícito es lícito y que no hay que regular todo lo lícito, se abre paso la necesidad de regular a los grupos de interés”. A esta idea de gobierno abierto se ha referido la Ley 19/2014 de Transparencia de Cataluña incluyendo entre sus objetivos el de aplicar el gobierno abierto y fomentar la participación y colaboración ciudadanas, definiendo el gobierno abierto como “*las medidas para establecer una relación y un diálogo permanentes y bidireccionales entre la Administración y las personas al definir y aplicar las políticas públicas y para introducir y desarrollar instrumentos de participación y colaboración ciudadana en los asuntos públicos*”.

Para LOPEZ PAGAN (2016: 365), no existe una definición única de gobierno abierto, ya que se adoptan diversas visiones sobre un mismo concepto. Advierte la autora que el gobierno abierto es un concepto en construcción que, como modelo emergente, “responde en primera instancia al reflejo del despertar ciudadano”, definiéndolo como “un poder público que se abre, que es transparente y, por tanto, que ofrece información a los ciudadanos sobre lo que hace, cómo lo hace y con qué medios”. Añade que el gobierno abierto es “aquel que promueve una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que tomen decisiones basadas en sus necesidades y preferencias que favorece la colaboración entre ciudadanos y funcionarios”. Para VILLORIA (2012: 71) el “gobierno abierto es la doctrina política que sostiene que las actividades del gobierno y de la administración pública deben ser y estar abiertas a todos los niveles posibles para el escrutinio y supervisión eficaz de los ciudadanos.

En sentido similar al del *open government* se expresa PENDÁS (ET) cuando manifiesta que lo que denomina “democracia inquieta” demanda más transparencia y más participación y dentro de ella tienen cabida los grupos de interés. PENDÁS tiene claro que el lobby acabará siendo regulado en España, por un efecto mimético de la regulación en otros países europeos y porque el lobby puede ser visto, en clave ideológica, desde la perspectiva positiva que supone su aportación a la calidad legislativa. URIARTE (2010: 101) recuerda que las democracias representativas están sometidas a un debate constante (...) y se está abriendo una brecha cada vez mayor entre Gobierno y sociedad, para explicar el papel y legitimidad de los grupos de interés. La cuestión, como apunta SERRANO, “es que socialmente no estamos de acuerdo en cómo definir al lobby”.

Da la impresión de que se tiene miedo a regular el lobby, como si fueran a existir o aparecer más lobistas por el mero hecho de que se les regule, cuando la realidad demuestra que ya existen y que ya operan. “¿Para qué regular lo que funciona?” se pregunta RUBIO (ET).

2.3. Perspectivas para la legislatura 2016-2020

En la historia de la democracia española han sido varios los intentos por regular a los grupos de presión e interés y por reconocer jurídicamente su existencia, todos ellos fallidos. La realidad es que nunca, en casi 40 años de democracia, se ha implementado en una norma nacional o general, la regulación de los grupos de interés.

Si comparamos la falta de regulación del lobby en España con la situación de los países de la OECD, observamos que según los datos del Informe *Government at a Glance 2015* (OECD, 2015) el “*lobbying is a fact of public life in all countries*” y ello tal vez explique que en 2014 se introdujeran regulaciones de lobby en 15 países de la OECD, pero no España. Desde las regulaciones americanas en 1940 a las alemanas en la década de los 50, Australia y Canadá en 1980 y Polonia, Hungría, Israel y Francia en 2000 hasta las regulaciones de los años 2010 a 2014 de México, Italia, Holanda y Chile, entre otros, el mundo democrático admite, reconoce y regula a los grupos de interés como actores cualificados de la democracia representativa.

La cuestión de la regulación del lobby volvió a aparecer en la escena política dentro de la campaña electoral de las Elecciones Generales de 2015 en varios Partidos. El Partido Popular, a través de la Vicepresidenta del Gobierno, Soraya Sáenz de Santamaría, anunció el 30 de noviembre 2015 en una Jornada

sobre “Perspectivas de la Economía para 2016” organizada por el diario El Confidencial, “que entre los asuntos a abordar por el Gobierno si el PP ganaba las elecciones estaba el promulgar una ley de lobby que contribuyera a regular a los grupos de interés y la transparencia en la actividad parlamentaria”.

También varias voces se unieron para pedir la regulación del lobby durante la Jornada “Public Affairs y Asociaciones” celebrada en Madrid el 14 de diciembre de 2016 organizada por Multinacionales por Marca España. En ella CASO recordó la voracidad regulatoria del legislador; “cada vez que un cargo toma posesión –señaló- busca a ver que puede regular”. En la misma Jornada, CEOE evaluó en más de 1.000 leyes anuales la actividad parlamentaria y gubernamental, sin contar con las autonómicas y municipales. El objetivo, se señaló desde CEOE, es “regular menos pero regular mejor; se abre una oportunidad al lobby en el nuevo escenario político; no es que el político no quiera escuchar a los grupos de interés, es que en ocasiones no sabe cómo regular”.

A fecha de cierre de esta investigación (marzo de 2017) y ya sea fruto de la promesa de la vicepresidenta del Gobierno en la campaña electoral de 2015, del hecho de que *sea el momento* como indicaba ASTARLOA (ET), de los *mensajes* que periódicamente se le envían al Gobierno y al Parlamento, del aumento de la actividad de lobby por parte de las empresas a nivel interno, de la situación regulatoria en nuestro entorno europeo, de las iniciativas tomadas por algunas Comunidades Autónomas, del complejo escenario político que tenemos tras las elecciones de 2016, de la actividad legislativa ingente que se está generando en el Parlamento o de la producción científica de nuestra doctrina política, parece que en 2017 puede haber finalmente regulación del lobby.

Así lo acredita la “Proposición de Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados para la regulación de los Grupos de Interés” presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso (BOCG 96-1, de 3 de marzo 2017, 410/000006). La noticia fue recogida en la edición de 13 de marzo de eldiario.es bajo el titular: “El Congreso empieza a tramitar una regulación limitada de los lobbies”.

2.3.1. La reforma 2017 del Reglamento del Congreso para regular a los grupos de interés

Como hemos indicado en el apartado anterior, como consecuencia de uno o varios de los factores apuntados, el Grupo Parlamentario Popular ha presentado una Propuesta de reforma del Reglamento del Congreso para dar cabida a la regulación de los grupos de interés. Se trata de una Propuesta con un único artículo por el que se añade un nuevo Capítulo noveno al título IV del Reglamento (De los Grupos de Interés, Artículos 107 bis y 107 ter).

Esta Propuesta del GPP no es la primera que se presenta tras la aprobación de la Ley de Transparencia. Ya con anterioridad el GP Mixto había presentado en mayo de 2016 una iniciativa similar, que no llegó a tramitarse por la disolución de las Cortes. En septiembre de 2016 el mismo GP Mixto, específicamente el Partido Demócrata Catalán, presentó una Proposición de Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados para la creación del Registro de los Grupos de Interés o Lobbies (BOCG de 9 septiembre 2016, núm. 28-1, 410/000001). Entre la propuesta del GPMx y la del GPP hay una diferencia conceptual significativa, derivada del hecho de que uno está en el gobierno y el otro no. Nos referimos a la cuestión del derecho de acceso. El artículo 3.1 de la propuesta del GPMx establece que “las personas debidamente acreditadas tendrán acceso a una tarjeta de visita permanente que les permitirá acceder a las

zonas públicas del Congreso de los Diputados. El acceso a las zonas donde estén situados los despachos de los diputados requerirá previa autorización o invitación del diputado”. Por su parte, el artículo 107 bis 4.j) de la propuesta del GPP, señala como norma de conducta impuesta a los grupos de interés inscritos en el Registro, que “solo accederán a las dependencias públicas del Congreso de los Diputados previa autorización o invitación del diputado o de la propia Cámara”. Mientras en el primer caso se distingue entre zonas públicas y despachos privados, restringiendo el acceso a los segundos a la invitación, la propuesta popular restringe el acceso a todo el espacio del Congreso, sin distinguir entre zonas públicas o privadas, lo cual limita y condiciona el derecho de acceso a la voluntad del diputado. En el primer caso se otorga una facilidad de acceso y un campo de diálogo entre el representante del grupo de interés y el diputado cuando se encuentren en terreno público y en el segundo se constriñe en la práctica el acceso al diputado si éste no autoriza al representante del grupo a acceder al Congreso, ya que la autorización tiene que ser individual del diputado afectado o de la propia Cámara, pero no podría accederse invitado por un diputado y aprovechar para debatir luego con otro. Esta diferencia constituye el matiz más claro de cómo concibe el Gobierno el papel de los grupos de interés.

La Exposición de Motivos de la Propuesta del GPP contiene algunas claves muy relevantes que explican la intención y concepción del prelegislador:

- a) Justificación: Seguir desarrollando la Ley de Transparencia, aunque no aclara los motivos por los que no se incluyó a los grupos de interés en dicha norma. Este desarrollo se explica por la conveniencia de regular a los grupos de interés en el Reglamento del Congreso para dotarlo de la pertinente ordenación y regulación de estos grupos.

- b) Denominación: El texto se refiere permanentemente a *grupos de interés* como denominación adecuada para quienes ejercen influencia en los parlamentarios, aunque menciona en una ocasión al *lobby* para reconocer la legitimidad de su actuación, con lo que se produce una equiparación terminológica fáctica.
- c) Reconocimiento: la interacción de los poderes públicos con empresas, asociaciones, organizaciones, grupos de reflexión, etc., es legítima y necesaria para la calidad de la democracia.
- d) Utilidad: los grupos de interés aportan valor a la democracia porque ofrecen perspectivas, puntos de vista, opiniones y criterios que de otra forma serían difíciles de percibir y conocer por el legislador.
- e) Derecho social: los ciudadanos tienen derecho a esperar transparencia del proceso de traslado de información e interés a los parlamentarios.
- f) Presunción: la actividad de lobby es legítima y constituye un mecanismo de actuación y participación de la sociedad civil en la conformación de las políticas públicas y de la legislación, contribuyendo así a la mayor calidad de las leyes.
- g) Estatuto jurídico: instrumentar la regulación de los grupos de interés sobre una cuádruple estructura de definición inclusiva, registro público obligatorio, código de conducta y órgano encargado de la supervisión.

El PSOE y Ciudadanos han anunciado la presentación de enmiendas por limitar la regulación a la creación del Registro. Las críticas a la iniciativa residen en que no incluye a los miembros del Gobierno ni a los altos cargos, ni la huella

legislativa o la obligación de los lobbies de informar del dinero destinado a lobbying. Hay que señalar además que se refiere al Congreso y no al Senado.

2.4. *¿Qué piden los lobbies?*

El lobby en España quiere ser regulado. Esta conclusión se deduce de forma clara y directa de las afirmaciones realizadas durante el proceso de entrevistas, pero es recurrente en su manifestación externa. Los *mensajes* difundidos en los medios en estos años son constantes: “Hagan lobby, señores” (El País, 5 de junio 2011), “Los lobbies piden pista: Los grupos de interés españoles exigen una legislación que regule su actividad” (El País, 23 de octubre 2011), “Para gobernar, luz y taquígrafos” (El País, 14 de febrero 2013), “Seis razones para una regulación del lobby en España” (El País, 25 de marzo 2013), El nuevo lobby español pretende salir de la oscuridad y que se regule su actuación” (El Confidencial, 26 de enero 2014), “Los lobbies necesitan una regulación” (El País, 1 de octubre 2014), “¿Regular los lobbies en España?” (eldiario.es, 28 de octubre 2014). También dentro del IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas organizado por el GIGAPP, en septiembre de 2013, se debatió sobre el tema. ¿Por qué es necesario regular el lobby?, demandando que también en España se hiciera de forma similar a como sucede en nuestro entorno europeo.

En la doctrina se considera que “la regulación jurídica del cabildeo es muy solicitada por los profesionales porque supondría eliminar el estigma del tráfico de influencias que se asocia en España al lobbying y ayudaría a clarificar la posición de los grupos de cara a la opinión pública” (PINEDA CACHERO, 2002: 111). Ya SANCHIS (1997) demandaba una regulación “para limitar y sancionar las malas prácticas”. Desde APRI también se pide la regulación del

lobby porque consideran que “en las democracias modernas, la libertad de expresión se ejerce no solo a través de los individuos, sino también a través de las organizaciones de la sociedad civil por diferentes medios, como la representación de intereses”. El título del libro de APRI, “El lobby en España: “¿Asignatura pendiente?” es revelador de la situación de ilegalidad que vive el sector.

También Foro por la Transparencia aboga por transponer la experiencia europea al sistema político español, para lo cual consideran necesario desarrollar las siguientes acciones:

1. Creación de un Registro voluntario de intereses en el Parlamento y el Gobierno.
2. Publicación de un Código de conducta que defina el comportamiento que deben seguir los representantes de aquellos grupos de interés que se inscriban en el Registro.
3. Concesión de tarjeta de libre acceso para aquellos representantes de grupos de interés que cumplan con los requisitos anteriores.
4. Acceso público a las agendas de altos cargos y personal de libre designación.
5. Desarrollo normativo en materia de transparencia y acceso de los ciudadanos a la información pública (marco legal al que podrían incorporarse algunas de las acciones anteriores).

La indefinición de la propia actividad también contribuye al escaso interés regulatorio. RUBIO (ET) apunta que la complejidad que supone definir la actividad es el primer problema para regularlos. Lo que no se puede definir no se puede regular, aunque añade que además no hay voluntad política, preguntándose si tal indefinición no será interesada.

Transparencia Internacional defiende la teoría de que una buena regulación puede desincentivar actividades corruptas o faltas de ética e incentivar prácticas virtuosas, las cuales, al favorecer la integridad en la actividad de lobby, legitimarán esta actividad necesaria en toda democracia representativa.

El interés de los lobbies en ser regulados encuentra su explicación en el deseo o la necesidad de obtener legitimidad para su actividad, lo que sin duda contribuiría a despejar las incertidumbres sobre su función. La regulación legal del lobby, aunque limitada a su registro de acceso al Parlamento, le daría un reconocimiento y un viso de legitimidad que ahora, al menos, se cuestiona. Este deseo de ser legitimados fue apuntado por el diputado CASTELLANO, de Izquierda Unida, ya durante el debate de la propuesta presentada por el CDS en 1993, quien señalaba que “detrás de todo esto lo que hay es el intento de profesionalización de un conjunto de operadores sociales (...)”; “vamos a institucionalizarlos, y tengo un cierto recelo hacia la institucionalización de los intermediarios (...)”. URIARTE (2010: 52) recuerda que la relación entre Estado y sociedad se estructura en buena medida alrededor del concepto de legitimidad, que es precisamente lo que buscan los lobbies con la regulación legal de la actividad que realizan. Esta legitimidad no es exclusiva del Estado ni de los gobiernos sino que es predicable de cualquier relación entre actores de distinto

nivel o en distinta posición. Extrapolando el concepto de legitimidad a los grupos de interés, puede decirse que ésta es lo que daría transparencia, continuidad, estabilidad y libertad a los grupos de interés en su actividad profesional, contribuyendo a mejorar su imagen. Si la legitimidad política da credibilidad al poder político, la legitimidad de los lobbies da creencia en su actividad como algo legítimo, lícito y positivo para la calidad normativa de un país. Aunque los lobistas entrevistados no sostienen la idea de la legitimación como un beneficio buscado derivado del Registro, no pueden entenderse de otra forma las peticiones públicas de regulación. Si ahora hay libertad de actuación – con los límites derivados de actividades ilícitas con encaje en el Código Penal- ¿para qué regularlos?, ¿por un hipotético derecho a ser recibidos?.

Los lobbies y grupos de interés quieren que se les regule legalmente. No quieren trabajar en la sombra, no quieren operar sin legitimidad ni transparencia, pero quieren limitar la regulación al Registro de acceso en sede parlamentaria. El Registro da una apariencia de legitimidad de la actividad, de transparencia y de imagen y reputación (se reconoce su existencia, se obliga a inscribirse en un registro y da derecho de audiencia respecto a los parlamentarios).

La publicidad de las agendas, sin embargo, no parece ser un interés real de los lobbies; todos ellos han mencionado en las entrevistas que la regulación es Registro, pero muy pocos se han referido a la publicidad de las agendas como elemento integrante de la regulación. Los argumentos van desde “es muy difícil”, hasta el “no estamos preparados”. No obstante la publicidad de las agendas parece una necesidad menor dentro de la regulación legal; el Registro de acceso y la identificación de las partes que se han reunido, permite deducir sin dificultad cuál es el objeto de la reunión, sobre todo si en ese momento se encuentra en fase

de debate parlamentario cierta norma que afecta al sector que visita al parlamentario.

2.5. Retos para el desarrollo y regulación del lobby en España

Existen varios retos que el lobby deberá abordar para su desarrollo en España como sector de actividad profesional:

- a) Reducción o supresión de la financiación pública a los partidos políticos.

Los partidos políticos necesitan, para su funcionamiento y para sufragar los gastos derivados de los procesos electorales a los que se presentan, de financiación abundante que les permita mantener sus estructuras. El sistema político español dota en los Presupuestos Generales del Estado de financiación a los partidos políticos en función de la representatividad obtenida. De esta forma, junto con las donaciones de particulares y empresas, el dinero público constituye la principal fuente de ingresos de los partidos políticos, a la que en ocasiones se une la financiación procedente de entidades financieras mediante crédito.

Mientras los partidos tengan financiación pública suficiente, no necesitan el dinero procedente de grupos de interés en forma de donaciones específicas, públicas e identificadas. Solo en caso de reducirse el dinero que el Estado aporta a los partidos, éstos se verán compelidos a aceptar donaciones de grupos de interés bajo ciertos límites y normas de transparencia. El diario El Confidencial, en su edición de 8 de noviembre 2013, recogía el siguiente titular: “Las donaciones declaradas de empresas al PP crecieron un 862% en pleno caso Gürtel”. El diario

afirmaba que el Partido Popular había encontrado suficiente liquidez para costear su actividad por medio de las donaciones, especialmente de las procedentes de personas jurídicas. Concluía el diario subrayando que las donaciones que realizan las empresas a los partidos políticos pueden tener como finalidad conseguir la adjudicación de contratos públicos. No hay que obviar en este sentido el riesgo de corrupción que supone la financiación de los partidos políticos por parte de empresas, que ha sido apuntado por REVUELTA y VILLORIA (2016: 410) al considerar que son malas prácticas de lobby financiar a los partidos para obtener regulaciones beneficiosas una vez que los partidos financiados acceden al gobierno.

b) Exigencia de trazabilidad legislativa a los parlamentarios

Que no exista regulación legal para el ejercicio del lobby no significa que éste no se produzca. Los políticos no están obligados a informar de los contactos que han tenido con lobistas y grupos de interés, pero en casi todos los casos éstos se producen. En el sistema político español, a través de la web del Congreso de los Diputados (Congreso.es) podemos reconstruir el trámite parlamentario seguido por un proyecto de ley desde quien lo propuso, qué enmiendas tuvo y de quien, qué argumentos se debatieron por los partidos políticos y el resultado final. Pero no podemos saber la verdadera procedencia de la enmienda presentada por un grupo ni las reuniones que un diputado o grupo parlamentario tuvo con algún grupo de interés antes de las votaciones. Es decir, no es posible ver la trazabilidad de una norma en términos de diálogo con los grupos de interés. La trazabilidad o huella legislativa obligaría a los diputados, al ejercer una iniciativa legislativa, a adjuntar un documento en el que se

incluya la lista de todos los grupos con los que se han reunido durante la redacción del proyecto que defienden.

En caso de que la futura regulación legal del lobby estableciera la obligatoriedad de consignar la trazabilidad legislativa de una norma, se verían los grupos de interés que han intervenido y con ello la coincidencia o no de los intereses e incluso el texto y redactado de las enmiendas parlamentarias. En cualquier caso y con independencia de que la exigencia de trazabilidad afecte al desarrollo de los lobbies, sería deseable, por razones de higiene parlamentaria, saber qué grupos de presión han estado detrás de una norma. La trazabilidad legislativa es parte de la publicidad de las agendas, pero identificar los intereses en juego en un proyecto de ley o identificar la procedencia de una enmienda concreta no conlleva necesariamente la publicidad de las agendas.

- c) Formación y profesionalización de quienes se dediquen al ejercicio del lobby.

No solo hay que distinguir entre lobistas y conseguidores de reuniones, sino garantizar una actuación profesional sujeta a unas buenas prácticas profesionales y corporativas. El lobby debe tener un estatuto profesional amplio y formación específica para el desarrollo de su actividad.

- d) Elaboración de un código de conducta profesional común para el sector (FRANCÉS, 2013: 115).

Con un escepticismo realista, MOLINS (2016: 655) cuestiona un cambio significativo en la transparencia de los grupos de interés y en la propia

transparencia del proceso de intermediación de intereses y critica “la respuesta de los principales actores políticos y sociales de apuntarse con entusiasmo a cualquier cambio normativo que pueda presentarse ante la opinión pública como una modificación sustancial hacia una mayor transparencia y rendición de cuentas, a la vez estableciendo de manera deliberada obstáculos en la práctica cotidiana para que debiera constituir la única garantía de que los grupos de interés no sustituyan las reglas de la democracia: que los ciudadanos tengan una información fiable y accesible de aquellos actores que, en defensa de sus intereses, quieren influencia el proceso de decisión en España”.

2.5.1. El registro de lobistas: Naturaleza y contenido

El registro de lobistas es la base fundamental del marco regulatorio de la actividad que ejercen y sobre el que ha de girar toda la instrumentación jurídica de los derechos y obligaciones de los mismos. Sería el primer paso en la regulación legal de los grupos de interés y daría legitimidad a los inscritos (RUBIO, ET). La expresión “es un primer paso” ha sido recurrentemente utilizada por todos los entrevistados para justificar lo conseguido o lo pendiente de conseguir por unos y otros. Los no partidarios de la regulación consideran que si se crea el Registro se habrá dado un paso y los partidarios de la misma también consideran que el Registro habrá sido el primer paso de otros posteriores. PENDÁS (ET) considera que se han dado pasos importantes en el intento de regular el lobby en España, lo más serios e intensos hasta ahora, y asume que finalmente el lobby acabará estando regulado en España, por fases, y se normalizará la actividad.

MOLINS (2016: 655) considera necesario establecer un registro de grupos de interés, en el que se inscriban los grupos para que los ciudadanos

conozcan mejor sus características y actividades, pero remarca, con relación a la conveniencia de regular o no a los grupos de interés, que “el registro por sí solo no asegura que la intermediación de intereses en el proceso político sea más transparente”.

El Registro cumple dos objetivos fundamentales: El primero conocer la relación de los grupos de interés con los políticos y que esa relación sea transparente y controlada y el segundo que sea un mecanismo institucional para alejar la capacidad de cualquier grupo de influir improcedente o inadecuadamente en los intereses generales regulados.

Pero limitar la regulación legal del lobby al Registro de acceso a las Cámaras parlamentarias o en instituciones públicas es un parche cómodo pero ineficiente en términos de transparencia y legitimidad. Primero, porque el registro de acceso es precisamente eso, un control de acceso al político, pero no del contenido de la visita ni de las conversaciones mantenidas. Aunque el personal que se registra tiene que pertenecer a un grupo de interés, ser un lobista profesional o un empleado de una empresa con departamento de relaciones institucionales, la persona física que se inscriba puede no tener un nivel de interlocución adecuado para otra cosa que la mera entrega de documentación o información física al político; en segundo lugar porque el registro permite saber quién visita a quién pero no para qué, especialmente cuando el visitante no es el grupo de presión interno sino un lobista profesional (¿a quién representa?, ¿y si en la visita lleva varios interés es de distintos clientes?).

En el Registro debería entonces indicarse en cada visita a quién representa el lobista. Si indica que representa en esa visita a un cliente determinado y durante la reunión surge una cuestión relativa a otro cliente, ¿qué hacer?. Por eso, limitar

la regulación al Registro es un parche que puede interesar a los implicados para reafirmar que se ha dado ese primer paso, para unos para conseguir cierta legitimidad y derecho de audiencia, para otros para no ir más allá del control de acceso. Estos problemas y cuestiones prácticas derivadas del Registro no son exclusivos de España. En la Unión Europea SEFCOVIC (2014: 16) pone de manifiesto la existencia de cuestiones similares.

Al margen de la voluntad política por regular o no el lobby, el problema no es a quién registrar sino qué actividad registrar. RUBIO (2003) dice que definir la actividad que debe registrarse es lo más complicado y lo que más dificulta continuar con el proyecto de regulación. El Registro facilita el acceso de los grupos a los parlamentarios y políticos, a los que les corresponde la *obligación* de recibirles, una especie de derecho de audiencia a favor de los lobistas, sin distinguir su tamaño o volumen de actividad, por lo que no discrimina ya que todo inscrito debe ser recibido en función de la disponibilidad de las agendas. En este sentido, podría decirse que los políticos no tienen obligación de recibir a los no inscritos cuando la inscripción en el Registro sea establecida como obligatoria, aunque en todo caso no se van a evitar las reuniones o encuentros extraparlamentarios. El Registro de representación de intereses de la Comisión Europea ya advirtió que la inscripción en el Registro no reporta ningún tipo de privilegio ni permite el acceso a información privilegiada, aunque hay que recordar que la inscripción en este Registro tiene carácter voluntario.

El Registro de lobistas configura una suerte de derecho a ser recibido por el representante político. “Contactar con un diputado o senador es relativamente fácil” (“Esta Ley perjudica a mi cliente”, El País, 4 de noviembre 2013); “lo difícil es lograr implicar a un político en tus ideas y en la forma de ver las cosas de tu cliente” (Alfonso López, Director de Reti España, entrevistado en “Esta

Ley perjudica a mi cliente”, El País, 4 de noviembre 2013). “Nuestra obligación es la de escuchar a todo el mundo y eso hacemos, pero en este caso me ha sorprendido la intensidad; realmente esta actividad debería estar regulada, deberían existir una reglas del juego, porque es evidente que desde hace años esto se ha acelerado mucho; no solemos presentar enmiendas de grupos que defienden sus intereses salvo que entendamos que plantean una cuestión razonable” (declaraciones de Pedro Azpiazu, Diputado del PNV, con ocasión de la tramitación parlamentaria de la Ley del Juego, recogidas en El País, 5 de junio 2011, “Hagan lobby, señores”).

Varias son las cuestiones que se plantean a la hora de determinar cuál es la naturaleza del Registro y qué contenido debe dársele:

a) ¿Quiénes deben registrarse?

Deben registrarse todos los que ejerzan el lobby por cuenta ajena (lobistas profesionales) o por cuenta propia (grupos de interés) y tanto personas físicas como jurídicas con independencia del nombre que se le dé al grupo. Debe inscribirse todo aquel que quiera mantener una reunión con un político para trasladarle un interés.

La finalidad del registro de grupos de interés es inscribir y controlar a las personas y organizaciones que trabajan por cuenta propia y participan en la elaboración y aplicación de las políticas públicas en defensa de intereses de terceras personas u organizaciones (art. 45 Ley Transparencia Cataluña). De forma específica, señala el artículo 47 de dicha Ley que deben inscribirse en el Registro quienes realizan actividades susceptibles de influir en la elaboración de leyes, normas

con rango de ley o disposiciones generales o en la elaboración y aplicación de las políticas públicas y las plataformas, redes u otras formas de actividad colectiva que, a pesar de no tener personalidad jurídica, constituyen de facto una fuente de influencia organizada y realizan actividades incluidas en el ámbito de aplicación del Registro.

b) ¿Dónde registrarse?

Aunque muchos de los entrevistados y una gran parte de la doctrina sostiene que el Registro deba establecerse en sede parlamentaria (Congreso y Senado) otras voces consideran que para que la transparencia y la regulación sea eficaz, el Registro debería implantarse en todas las administraciones, no solo parlamentaria, sino especialmente administrativas, obviamente diferente al registro o control de entrada a las instalaciones, “ya que en este caso sería claramente insuficiente en términos de regulación” (ASTARLOA, ET). Hemos de sostener en este punto que un Registro únicamente en sede parlamentaria, limitado al Congreso de los Diputados, es un parche de ineficiencia en términos de regulación y de objetivo perseguido.

La realidad ha demostrado que es posible un Registro en instituciones de menor rango al parlamentario, como ha ocurrido en la CNMC, y que debería extenderse a otras instancias. En este sentido, el artículo 45.1 de la Ley de Transparencia de Cataluña ordena la creación de registros de grupos de interés no solo en la propia Generalidad de Cataluña y en los entes locales sino también en los organismos públicos, expresamente las sociedades con

participación mayoritaria o vinculadas, las fundaciones del sector público, las entidades de derecho público dependientes o vinculadas con las administraciones, las entidades de derecho público que actúan con independencia funcional o con una autonomía especial reconocida por ley que ejercen funciones de regulación o supervisión externa sobre un determinado sector o actividad, las instituciones de la Generalidad, los colegios profesionales y las corporaciones de derecho público en lo que afecta al ejercicio de sus funciones públicas y los consorcios u otras formas asociativas y sus entes vinculados y sociedades mercantiles en que participa de forma mayoritaria alguna de estas administraciones, así como las universidades públicas de Cataluña y los entes que dependen de ellas o están vinculados o participados, incluidas las sociedades mercantiles, fundaciones y otros entes instrumentales.

c) Actividad registrada

Casi más relevante que determinar quiénes deben registrarse es establecer cuál debe ser la actividad a registrar. De forma general aquellas actividades cuyo objetivo sea presionar o influir en el poder político para que legisle o no legisle en determinado sentido incluyendo las actividades consistentes en enviar información, estudios, publicaciones o informes a políticos, mantener contacto periódico telefónico, electrónico, postal o personal a/en sede oficial para transmitir opiniones, preocupaciones e intereses. En todo caso, es preferible un ámbito extensivo o inclusivo de actividades posibles o propias de los grupos de interés.

d) Naturaleza y control del registro

El registro debe tener naturaleza administrativa y carácter obligatorio, sin excepciones, aunque la mayoría propugnan su carácter voluntario (como el de la CNMC). La defensa de la voluntariedad se alinea con una cultura de cumplimiento y compromiso con la transparencia. La inscripción tiene carácter constitutivo y genera el derecho de audiencia. Apunta RUBIO (ET) que “aunque fuera voluntario, decaería por el estímulo que supone la legitimación que el Registro otorgaría a los inscritos; no registrarse no les perjudicaría, pero les dejaría en la sombra y la sospecha”. Además es de carácter personal y no transferible identificándose, en todo caso, a la organización a la que representa. Los datos del registro deben volcarse en el Portal de la Transparencia y serán controlados por la Secretaría General del titular del registro.

Además, el Registro debe ser gratuito, electrónico, y, por supuesto, público.

e) Consecuencias de la falta de registro

Dado el carácter obligatorio del registro que defendemos, el incumplimiento de la obligación debe tener consecuencias en términos de sanción y de pérdida del derecho de audiencia. Además la falta de registro situaría al lobista en una zona de sombra que le obligaría a explicarlo. La sanción supondría una inhabilitación temporal y personal para acceder a sedes parlamentarias y la pérdida de derechos se concretaría en no obtener información, no ser tenido

en cuenta en la petición de informes/opiniones sobre un proyecto de ley y obviamente no ser recibido. La existencia del Registro trata de evitar o frenar el abuso, la frecuencia en la defensa de intereses y la intensidad de la presión. En sentido similar se pronuncia DARBISHIRE (2014: 185).

Cuando el registro es voluntario, la falta de inscripción solo puede llevar al grupo de interés a la suspensión temporal de la inscripción o a su cancelación (que es una sanción). Ambas conllevan la pérdida del derecho de acceso.

f) Derechos y obligaciones

La inscripción otorga el derecho de audiencia, ser tenido en cuenta para consultas futuras, legítima y da transparencia, pero obligaría a elaborar una memoria anual detallada de actividades y contactos y establecería ciertas restricciones de acceso y circulación en recintos parlamentarios.

Puede ser con restricciones de acceso a ciertos lugares reservados o bien limitada en el tiempo. Añade CASO (ET) que el Registro debe tener límites, circunscribiendo el acceso de los lobistas a los lugares públicos, pero no a despachos, lugares restringidos o circulación general. En similar sentido se manifiesta SERRANO (ET) al sostener que lo que no se puede permitir es lo que los lobistas quieren: circular libremente por el Congreso de los Diputados, al estilo de los periodistas, accediendo a cualquier lugar en el que puedan encontrar a un parlamentario para abordarle y plantearle cuestiones de interés. La

cuestión sería determinar qué espacios son públicos y cuales privados; ¿la planta en la que se encuentran los despachos de los diputados de un determinado grupo parlamentario son espacio público o privado?, ¿y el despacho personal de cada diputado?, ¿y los pasillos que conducen al hemiciclo?.

Además, existen obligaciones específicas derivadas de hecho del registro:

- a) Aceptar que la información proporcionada se haga pública.
- b) Garantizar que la información proporcionada es completa, correcta y fidedigna.
- c) Cumplir el Código de conducta.
- d) Aceptar medidas previstas para los casos de incumplimiento del Código o de la normativa legal.

El Registro da tranquilidad a los grupos de interés y legitimidad, aunque en este último aspecto no hay unanimidad en la doctrina. RUBIO (ET) considera con claridad que el interés de los grupos de presión por ser regulados reside en la legitimidad que les daría el registro, y con ello el salir de la sombra. Recordemos que el Código ético de la CNMC recomienda no abusar publicitariamente del hecho de estar inscritos en el Registro ni publicitarlo dando la impresión de que otorga beneficios con las Administraciones. CASO (ET) sin embargo rechaza el argumento de la legitimidad como interés por la regulación; lo que se busca es la transparencia, “trasladar posiciones legítimas de una empresa para que sirvan mejor al interés público”. “El Registro no les haría más eficientes (RUBIO, ET) pero sí más transparentes, serían recibidos con dignidad y no a deshora”.

Habría que determinar también cuales son los motivos para rechazar la inscripción en el registro o dar de baja en el mismo a un lobista. Entre ellos podemos apuntar los siguientes:

- a) Incumplimiento de las normas de financiación de los partidos políticos y los principios de la Ley de Transparencia.
- b) Condena por delito de tráfico de influencias o corrupción.
- c) No haber suscrito, con carácter previo a la inscripción, el Código de conducta.
- d) Incumplir las normas de Código de Conducta.
- e) Estar inhabilitado para el ejercicio de la actividad.
- f) Incumplir las normas de acceso, circulación y reunión con los parlamentarios.
- g) Acceder a espacios restringidos.
- h) Ceder a terceros no autorizados el acceso a sedes parlamentarias.
- i) Vender información o documentos a terceros obtenida de un político, aun siendo pública.
- j) Prometer resultados o inducir a confusión al cliente respecto al alcance de sus funciones o su capacidad de influencia.

- k) Inducir al político a revelar o entregar información no publica o no accesible para terceros.

Para CASO (ET) la clave de la regulación es hacerlo en las Comunidades Autónomas y en las Direcciones Generales. “Otra cosa sería ineficiente en términos de regulación, pero no hay voluntad para regularlo”.

2.5.2. Código de Conducta

Vivimos en la época de los decálogos, los códigos de conducta, las buenas prácticas y las recomendaciones. Todo ello con la idea de crear una cultura de cumplimiento y de observancia a los principios de ética, transparencia y buen gobierno. Y en este escenario se enmarca la necesidad de que los grupos de interés tengan y se sometan en sus relaciones institucionales y políticas a un código de conducta.

Un código de conducta es un conjunto de reglas y principios que no constituyen una norma legal pero que disciplinan y regulan el ejercicio de una actividad o profesión conforme a principios legales, éticos y profesionales, bajo los criterios de transparencia y profesionalidad.

El código de conducta, junto al Registro, constituye el segundo pilar básico de la regulación de los grupos de presión e interés en España. En la hipótesis de que la futura regulación de estos grupos se limite únicamente al Registro de acceso, el código de conducta cobra especial relevancia por cuanto constituye la única guía de actuación profesional. El código de conducta se debe suscribir con carácter previo o simultáneamente a la inscripción en el Registro y

su incumplimiento debería ser causa de baja del Registro o motivo de no inscripción. Su redacción corresponde al titular u órgano del que dependa el Registro o haber sido aprobado u homologado en caso de haber sido redactado por terceros.

La Asociación de Profesionales de las Relaciones Institucionales APRI propone e impulsa un Código de conducta basado en siete principios:

1. Identificarse con su nombre o con el de la entidad para la que prestan servicios.
2. No falsear la información y los datos aportados al registro con el fin de obtener la acreditación.
3. Declarar el interés que defienden y, en su caso, el nombre de las empresas u organizaciones a las que representan.
4. Asegurarse, en la medida de lo posible según su conocimiento, de que la información que aportan es neutra, completa, actualizada y no engañosa.
5. No obtener ni tratar de obtener información o decisiones de manera deshonestas.
6. No inducir a los diputados, senadores o funcionarios a contravenir las reglas de actuación que les son aplicables en sus funciones.
7. Respetar la legislación aplicable a las incompatibilidades de los cargos públicos.

Se trata de un Código de conducta muy sencillo en el que tal vez hubiera sido deseable que incluyera otras obligaciones, como la de mantener actualizados los datos del Registro, denunciar las situaciones que contravengan el Código de conducta (aunque es evidente que puede hacerse, debería configurarse como un deber), no ofrecer ni prometer favores o beneficios a los que no se tenga derecho, etc. Entre las ausencias, pueden apuntarse algunas conductas adicionales:

- a) Respetar a personas, instituciones e interés con los que se relacionen a consecuencia de su actividad.
- b) Actuar con transparencia y profesionalidad.
- c) No crear conflictos de interés.

En el Decálogo ético de la CNMC se contiene una llamativa norma de conducta adicional: *“No hacer uso abusivo del alta (en el Registro de la CNMC) para darse publicidad, ni dar a entender que el hecho de figurar en el Registro les confiere una situación o privilegio especial ante los poderes públicos”*. La Comisión permite a los grupos de interés hacer uso del dato correspondiente al alta en el Registro, siempre que este no sea abusivo. Deja abierto cuando considera que es abusivo (¿a cada cliente?) pero relacionando el hecho de la inscripción con la publicidad. Mucha publicidad parecería abusivo. Y añade que tampoco debe dar a entender que la inscripción registral les otorga capacidades especiales frente al regulador.

Por su parte, el artículo 51 de la Ley de Transparencia de Cataluña establece un contenido para el código de conducta, que debe incluir, como mínimo:

- a) El nombre y los datos del declarante que lo suscribe.
- b) La entidad u organización que representa o por la que trabaja el declarante, y los intereses, objetivos o finalidades que persiguen sus clientes.
- c) El compromiso del declarante de no obtener ni tratar de obtener la información o influir en la toma de decisiones de forma deshonesta.
- d) El compromiso del declarante de proporcionar información actualizada y no engañosa en el momento de la inscripción en el Registro y de mantenerla actualizada posteriormente.
- e) El compromiso de no incitar, por ningún medio, a autoridades, cargos públicos, diputados o funcionarios a infringir la ley o las reglas de comportamiento establecidas por el código de conducta.
- f) El compromiso de aceptar y cumplir las medidas adoptadas en caso de incumplimiento de las obligaciones establecidas por la presente ley o por el código de conducta.

2.5.3. Sanciones por incumplimiento

Cualquier intento de regulación de los grupos de interés, empezando por el Registro de grupos, para que sea justo y eficiente, debe tener un sistema de sanciones aplicables a las personas u organizaciones que incumplan la ley o el código de conducta. La Ley de Transparencia de Cataluña establece un catálogo de medidas de aplicación (art. 52) para estos casos que podemos asumir como propio (igual criterio utiliza la Ley de Transparencia de Castilla la Mancha):

1. El incumplimiento de las obligaciones establecidas por la ley o por el código de conducta puede dar lugar a la suspensión temporal de la inscripción en el Registro de grupos de interés o, si el incumplimiento es grave, a la cancelación de la inscripción.
2. La suspensión y la cancelación de la inscripción en el Registro conllevan la denegación de acceso a las oficinas y los servicios de las instituciones y los organismos públicos de las personas afectadas y, en su caso, de las organizaciones a las que pertenecen y la publicación de la sanción en el Registro.
3. Cualquier persona está legitimada para presentar una denuncia fundamentada en hechos materiales, si sospecha que las personas o las organizaciones incumplen las obligaciones establecidas por la Ley o por el código de conducta.
4. El procedimiento de tramitación de las denuncias y de investigación debe ser realizado por los responsables del Registro y debe garantizar la audiencia del afectado.

Adicionalmente debe añadirse como consecuencia adicional la denuncia ante las autoridades de las conductas de los grupos de interés que pudieran ser constitutivas de delito en el ejercicio de su actividad o en la utilización de determinadas estrategias.

2.5.4. La publicidad de las agendas

Sin duda alguna, los pilares básicos de la regulación de la actividad de los grupos de interés son la inscripción en un Registro, con carácter obligatorio y con sanciones para el caso de incumplimiento, el código de conducta y la

publicidad de las agendas de los políticos que tratan con grupos de interés. Este último aspecto, siquiera sea de forma parcial o excepcionando algunos supuestos, es el que más difícil implementación va a tener y el que más rechazo va a generar, pero sin publicidad de agendas la regulación del lobby será incompleta e ineficiente para los fines perseguidos. La regulación del lobby conlleva conocer las actividades y los contactos de los lobistas, pero también la agenda de los políticos y altos cargos. La publicidad de las agendas es, probablemente, el elemento dentro del conjunto de instrumentos de la regulación que más rechazo genera entre los políticos. En la actualidad, los partidos políticos con representación parlamentaria solo publican en sus agendas contenidos institucionales, actos oficiales, viajes públicos y tramites parlamentarios, pero no reuniones ni conversaciones con grupos de interés. La importancia de conocer las agendas es una constante en la sociedad: “Es más importante conocer las agendas de los políticos que reducir el numero de aforados”, manifestaba Jesús Sánchez Lambás, Secretario General de la Fundación Ortega y Gasset (La Opinión Coruña, 17 de septiembre 2014).

Apunta NAVARRO (ET) que la clave para la transparencia es la publicación de las agendas; “solo conociendo las agendas se puede conocer la trazabilidad o huella legislativa de una norma y con ello predecir la puerta giratoria”. La publicidad de las agendas tiene por finalidad que los ciudadanos puedan conocer, al menos, con qué grupos de interés se reúnen los representantes políticos –diputados y senadores, pero especialmente miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración- para conocer los proyectos en los que están trabajando y si una vez aprobados responden o no a los intereses que cada grupo estaba defendiendo frente a los intereses públicos. El Registro responde a las preguntas de ¿quién?, ¿cuándo? y ¿con quién?, pero solo la publicidad de las agendas puede responder a la pregunta ¿de qué? y ¿para qué?.

La publicidad de las agendas hace transparentes las reuniones que los parlamentarios y políticos mantienen con grupos de interés y con terceros en general, para que la sociedad pueda conocer con quien se reúnen y de qué hablan. Los partidos políticos hicieron de la publicidad de las agendas de sus diputados una batalla política, en las Elecciones Generales de 2015, con desigual resultado. A raíz del llamado “caso Monago” (viajes realizados por un Senador con cargo a los presupuestos del Senado, a una circunscripción de la que no era Senador, sin límite y sin justificación) se hizo patente la necesidad de controlar los gastos de los políticos y con ello conocer sus agendas, para establecer la relación causal entre gasto, viaje y agenda. El PSOE se dividió entre los diputados partidarios de publicar sus viajes y agendas y los contrarios a ello; el diario ABC (19 de noviembre 2014) lo recogió con el titular, “Los diputados del PSOE divididos por la publicación de sus agendas y viajes”. Aunque el debate giraba en torno a la agenda de viajes para conocer cuales tenían carácter institucional y por tanto debían ser pagados con cargo al presupuesto parlamentario, lo que subyace en el fondo del mismo es la transparencia de las agendas en general, no solo en la parte relativa a los viajes; no se sabe lo que hacen los políticos (¿Con quiénes se reúnen nuestro diputados?, www.civio.es). La oposición a la publicidad de las agendas de viajes se basa –según algunos diputados- en “la necesidad de cierta discreción para desarrollar mi labor sin trabas”. “No puedo revelar a qué reunión voy” es otro argumento utilizado frecuentemente, aunque subyace en estos razonamientos un cierto temor a que el acto o reunión sea objeto de una manifestación o dé lugar a la presencia de grupos de reivindicación. ¿Debe realizarse la actividad parlamentaria bajo cierto secretismo, cuando ese secreto afecta únicamente a viajes pagados con dinero público en los que el silencio impide conocer los detalles, objetivo o naturaleza del viaje realizado?.

Publicar la agenda del diputado podría atentar contra la libertad política en opinión de NAVARRO (ET), al ser susceptible de limitar el derecho de representación. Sin embargo, SERRANO (ET) considera que el límite a la publicación de las agendas se encuentra en otras razones; “hay casos que no pueden ser públicos porque responden a intereses de Estado, como cuando afectan al Presidente del Gobierno”. Es cierto que no puede someterse la agenda del Presidente del Gobierno a un escrutinio más allá de los actos públicos e institucionales y que la actividad de éste escapa de la simple actividad política y parlamentaria. El Presidente del Gobierno visita, aconseja, intercede, recomienda... “y eso no puede estar en ninguna agenda”, manifiesta SERRANO (ET).

Se ha dicho que la actuación de los grupos de interés, especialmente cuando se conoce a través de la publicación de las agendas, condiciona la representación democrática de nuestro sistema, esto es, el mandato de los electores al elegir a un partido quedaría desvirtuado si este se dejara influir por grupos de interés, lo cual no es necesariamente cierto. Al utilizarse la expresión “influir” surgen las connotaciones negativas del lobby. El elector no vota pensando que el diputado (que no es “su” diputado) es omnisciente de todos los conocimientos e informaciones y no le elige de forma aislada, por lo que asume que puede haber alianzas políticas y consultas a expertos.

La solución para hacer decaer los celos –o parte de ellos– de los políticos hacia la transparencia de sus agendas, es publicarlas solo a posteriori de las reuniones o de cada día. La publicación a posteriori evita ciertos riesgos, la vulneración de la intimidad y permite el normal desarrollo de la actividad del parlamentario. Incluso no es necesario informar del motivo de la reunión, es

fácilmente deducible el tema de conversación una vez identificadas las partes y sus posiciones en el dialogo.

Para estos casos, el principio de buen gobierno debería ser “publicar o explicar”. O se publica la agenda con la información relativa a la actividad institucional y viajes o debe explicarse por qué no se hace. NAVARRO (ET) va más lejos y dice que si en Estados Unidos se publican las agendas, también puede hacerse en España. El rechazo de los políticos a la regulación, según NAVARRO, reside precisamente en la publicación de las agendas. Aunque no se regule la publicidad de las agendas al mismo tiempo que el Registro, el temor es que una vez regulados vía Registro, la publicidad de las agendas sea la siguiente demanda social y política. La mayoría de los entrevistados han hablado siempre de que el Registro sería “un primer paso”, pero han eludido identificar cual sería el siguiente o si la publicidad de las agendas sería ese *next step*.

El diario Expansión publicaba en su edición de 20 de noviembre de 2014 que “Andalucía publicará la agenda de sus diputados y permitirá a los ciudadanos enmendar las leyes”. Con ocasión de la reforma del Reglamento del Parlamento andaluz, el futuro Portal de Transparencia del Parlamento publicará la agenda, la actividad y la declaración de IRPF de los diputados (...) “de forma que los ciudadanos podrán saber a qué se dedican sus representantes y estos sabrán que están expuestos ante los ojos de los andaluces”, en palabras del Presidente del Parlamento. Como respuesta a la negativa institucional de los dos grandes partidos –PP y PSOE– para hacer públicas las agendas de sus parlamentarios y en el marco de la contienda electoral, UPyD hizo pública su intención de dar publicidad y transparencia a las agendas de sus diputados, detallando los viajes que realizaban (El Mundo, 21 de noviembre 2014). En su web, UPyD publica la agenda de sus diputados, indicando los viajes realizados

fuera de Madrid con cargo al Congreso de los Diputados. UPyD consideró que el acuerdo alcanzado por la Junta de Portavoces de Congreso no era suficiente para la transparencia idónea, por lo que decidieron hacer pública, a posteriori, la agenda de sus diputados.

La iniciativa más reciente respecto a la publicidad de las agendas, provino del Ayuntamiento de Madrid, con la entrada del nuevo Gobierno municipal tras las elecciones de mayo de 2015. En julio de 2015, el Área de Gobierno de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto, publicó una “Guía para la publicación de agendas de concejales del Pleno del Ayuntamiento de Madrid” en la que se recogían las agendas de los responsables de las áreas de gobierno y distritos con periodicidad y antelación, con carácter obligatorio, y la de los concejales en general de forma voluntaria. En octubre de ese mismo año se amplió la obligación a los altos cargos y asesores del Ayuntamiento.

El Ayuntamiento defendía que la publicación de las agendas respondía a las demandas sociales de transparencia, lo que permitiría al público tener una idea clara de quienes participan en el proceso de toma de decisiones (...) y para que exista una trazabilidad de las decisiones que se toman. La Guía del Ayuntamiento de Madrid reconocía que “las reuniones entre cargos públicos y lobistas es una de las principales vías por las que se puede influenciar la toma de decisiones”.

Nuestra conclusión en este punto es que la regulación del lobby y los grupos de interés en España, no incluirá la publicidad de las agendas, que será algo voluntario en todo caso, pero que debería someterse a la auditoria política del principio “publicar o explicar”. En todo caso y ante la no transparencia de las

agendas sería deseable que la futura norma regulara la obligación, para ambas partes, de publicar anualmente un informe de actividad que incluyera, no necesariamente con fechas, las reuniones mantenidas con grupos de presión. Son reveladoras las preguntas y respuestas que se formula ASTARLOA (ET): “¿Es exigible la publicidad de las agendas? Es razonable. ¿Es viable?. No lo veo”.

2.5.5. Conflicto de intereses

Muchas de las causas de la negativa imagen del lobby están relacionadas con el conflicto de interés que se genera en el decisor público a la hora de atender las demandas de un grupo de presión y al posterior paso de éste al sector privado. Para DARBISHIRE (2014: 181) el conflicto de interés se produce cuando la persona encargada de tomar una decisión tiene intereses privados que pueden interferir en el interés público y explota su capacidad profesional oficial de alguna forma para beneficio personal o empresarial.

En España, la Ley 3/2015 reguladora del ejercicio del alto cargo en la Administración General del Estado aborda y regula dichos conflictos en su artículo 11. El texto legal obliga a los altos cargos a actuar con objetividad frente a los intereses generales, debiendo evitar que sus intereses personales puedan influir indebidamente en el ejercicio de sus funciones y responsabilidades. Se entenderá que un alto cargo incurre en conflicto de intereses cuando la decisión que vaya a adoptar pueda afectar a sus intereses personales, de naturaleza económica o profesional, por suponer un beneficio o un perjuicio a los mismos, considerando que son intereses personales los intereses propios, los familiares, incluyendo los de su cónyuge o persona con quien conviva en análoga relación de afectividad y parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo grado de afinidad, los de las personas con quien tenga una cuestión litigiosa

pendiente o una amistad íntima o enemistad manifiesta. También considera la Ley que son intereses personales los de las personas jurídicas o entidades privadas a las que el alto cargo –o sus familiares, siempre que implique el ejercicio de funciones de dirección, asesoramiento o administración- haya estado vinculado por una relación laboral o profesional de cualquier tipo en los dos años anteriores al nombramiento.

Los conflictos de intereses tienen una estrecha relación con las *revolving doors*; en ambos casos se imponen deberes a los altos cargos de la Administración.

2.5.6. *La cuestión de las revolving doors*

Para BETANCOR (2016: 157) las puertas giratorias son el término utilizado para referirse al paso de los altos cargos de la Administración al sector empresarial y viceversa, separando al sector público del empresarial. Más críticamente, MONTERO (2016: 25) las define como el trabajo que obtienen en multinacionales quienes redactan las leyes en los sectores en cuya regulación influyeron decisivamente cuando legislaban. Se dan en ambas direcciones: política-empresa y empresa-política.

El estudio de las puertas giratorias interesa a la ciencia política por el riesgo de contaminación de intereses que conlleva, situándose como una forma de corrupción, que cada vez genera mayor rechazo social. Coincide con la idea BETANCOR (2016: 157) cuando afirma que el interés por las *revolving doors* esta asociado a la corrupción; la puerta giratoria es considerada como una de las formas o vías de la corrupción institucional. La gestión de las políticas públicas teniendo presente el interés privado, por encima del interés general, será

recompensada por el interés privado con la incorporación futura del cargo público al sector regulado. Nada más próximo a la corrupción política. También REVUELTA y VILLORIA (2016: 410) se han referido a la relación entre corrupción y *revolving doors*, considerándolas una práctica generadora de riesgos de corrupción y una mala práctica no ética de lobby, junto a otras como la financiación de los partidos políticos, la creación de *loopholes*, las *window dressing* o las *weakened enforcement*, aunque advierte VILLORIA (2016: 47) que aunque España no tiene un problema de corrupción sistémica y que la corrupción de los funcionarios es baja, tenemos sin embargo un serio problema de corrupción política, percibida por la sociedad en sus máximos niveles. VILLORIA (2016: 52) considera que “una adecuada regulación de las actividades de lobby, unidas a la ley de transparencia, podría prevenir para el futuro nuevos casos o, al menos, reducirlos”.

La gestión de las políticas públicas debe tener presente los intereses privados que defienden los grupos, pero la contaminación del interés general se produce por la expectativa que supone para el político o el alto cargo el empleo futuro en la empresa privada. BETANCOR (2016: 159) apunta que lo negativo de las puertas giratorias no es el paso del político a la empresa privada, lo que califica de *vertiente personal irrelevante*, sino la gestión que se ha hecho del interés público en detrimento de los ciudadanos. Cuando el encargado de tomar una decisión tiene intereses privados en el tablero de juego, aparece el conflicto. DARBISHIRE (2014: 181) sostiene que el conflicto se produce como consecuencia del paso, anterior o posterior, a la empresa privada –las *revolving doors*– que la autora califica de preocupante, especialmente cuando pasan directamente a trabajar como lobistas privados nada más cesar en su función pública. Para DARBISHIRE, las vueltas de la puerta giratoria pueden tener un impacto problemático en la toma de decisiones, bien porque el funcionario toma

decisiones más favorables hacia los intereses del sector privado para mejorar sus oportunidades personales en detrimento del interés público, bien porque las empresas de lobby aprovechan los contactos adquiridos por sus nuevos empleados en sus antiguos trabajos públicos.

Se las ha denominado puertas giratorias por la facilidad y rapidez con que la que se pasa de un lado al otro de la puerta, de un lado al otro de la Administración, del Consejo de Ministros al Consejo de Administración. La cuestión es que los grupos de presión podrían obtener de los políticos ciertas ayudas y subvenciones con la promesa, la oferta o la imaginación de que cuando cesen en sus responsabilidades, dispondrán de un cargo de nivel remunerado en la empresa que ahora le transmite sus intereses. Las puertas giratorias son el instrumento que utiliza el lobby para conseguir la relación laboral o profesional con ciertos cargos.

El fenómeno de las puertas giratorias, aun siendo lícito tras cumplir con el plazo de *enfriamiento*, no deja de crear un fuerte rechazo social. El paso del político del gobierno a la empresa privada, multiplicado sus ingresos y fichando por una empresa que opere en un sector en el que en ocasiones el político no ha tenido experiencia, no deja de ser percibido por la sociedad como una forma de corrupción moral y política que contribuye a la mala imagen del lobby. No es de extrañar que el Informe de Transparencia Internacional para España considere (2014: 23) que las puertas giratorias constituyen uno de los riesgos de corrupción o malas prácticas relacionadas con el lobby más destacables.

La imagen negativa de las puertas giratorias responde a que la sociedad no entiende que un político, con un salario público y limitado, pueda pasar tiempo después a la empresa privada, con la que muy probablemente ha tenido

relaciones de una u otra manera durante el ejercicio de su cargo, ganando un salario que en ocasiones se multiplica hasta por diez. Al margen de la legalidad de la conducta, es una cuestión de higiene política. Señalaba Esperanza Aguirre (ABC, 8 de septiembre 2014) en un artículo titulado “Puertas giratorias”, que “esta expresión se utiliza habitualmente con connotaciones negativas (...)”. “Es evidente que las puertas giratorias deben estar prohibidas para los casos en que un político deje la política para fichar por una empresa privada como pago a favores que, desde sus puestos de responsabilidad pública, haya podido hacer a esa empresa que le contrata. No solo deben estar moralmente prohibidas, sino que los que usen de esta forma las llamadas puertas giratorias deben ser perseguidos por la Ley, y de manera terminante”, pero a la vez las reivindicaba como forma de atraer talento a la política, refiriéndose las puertas de entrada a la política, las que podemos denominar *puertas giratorias inversas* –aquellas que cruza el directivo de una empresa privada para incorporarse a la política- frente a las *puertas giratorias directas* –las que usa el político para pasar de la Administración a la empresa privada-. Con estas ideas, Aguirre parece cuestionar la figura del político profesional, exclusivamente dedicado a la política y nacido en el seno de un partido político, fomentando al paso de la empresa privada a la política y no poniendo restricciones para el regreso del político ex empresario a la empresa privada; “si se cierran (las puertas de salida), que nadie tenga dudas de que a la política solo llegarán mediocres”, concluía. Estas puertas giratorias *inversas* son precisamente las que ha utilizado el Presidente de los EEUU, Donald Trump, para pasar de la empresa privada a la presidencia del país, llamando por la misma vía a los presidentes de muchas corporaciones para ocupar cargos de Secretario de Estado.

Regular los grupos de presión y el lobby supone abordar también la regulación legal de las *revolving doors*, relacionadas con el régimen de

incompatibilidades de políticos y altos cargos contenido en la Ley 3/2015 reguladora del ejercicio del alto cargo en la Administración General del Estado, al que ya nos hemos referido. El artículo 15 de esta Ley establece que “los altos cargos, durante los dos años siguientes a la fecha de su cese, no podrán prestar servicios en entidades privadas que hayan resultado afectadas por decisiones en las que hayan participado. La prohibición se extiende tanto a las entidades privadas afectadas como a las que pertenezcan al mismo grupo societario”.

La Ley entiende que un alto cargo ha participado en la adopción de una decisión que afecta a una entidad:

a) Cuando el alto cargo, en el ejercicio de sus propias competencias o funciones o su superior a propuesta de él o los titulares de sus órganos dependientes, por delegación o sustitución, suscriba un informe preceptivo, una resolución administrativa o un acto equivalente sometido al Derecho Privado en relación con la empresa o entidad de que se trate.

b) Cuando hubiera intervenido, mediante su voto o la presentación de la propuesta correspondiente, en sesiones de órganos colegiados en las que se hubiera adoptado la decisión en relación con la empresa o entidad.

La ley española no prohíbe en modo alguno la existencia de las puertas giratorias ni su uso, tanto en forma directa como inversa, pero sí las limita en el tiempo estableciendo un plazo de carencia de dos años para el tránsito. Plazo que en ocasiones no se respeta y cuyo incumplimiento apenas tiene consecuencias. Respecto al cumplimiento de este plazo, el diario Expansión publicaba en su edición de 3 de marzo 2017 la siguiente noticia:

“El ex ministro Gallardón funda despacho: nace del deseo del ex ministro de dedicarse a la práctica profesional de la abogacía tras expirar, en septiembre de 2017, los dos años de incompatibilidad que establece la ley para los altos cargos de la Administración, de modo que no tiene que someter su nueva actividad al visto bueno de la Oficina de Conflictos de Intereses”.

Se trata de una conducta escrupulosa con el plazo de carencia legal. El ex ministro, en su condición de ex presidente de la Comunidad de Madrid, ingresó en el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (El Mundo, 27 de septiembre 2014) cuando cesó como ministro, donde permaneció hasta que dicho Consejo fue disuelto el 1 de septiembre 2015 por el pacto de investidura del PP y Ciudadanos en el gobierno de Madrid mediante la Ley 7/2015, de 28 de diciembre.

El plazo de incompatibilidad del alto cargo para pasar a la empresa privada es fundamental para respetar la transparencia y la salud democrática. Este plazo es previamente conocido por quien entra en la política o por quien deja un empleo privado, por lo que no puede alegarse perjuicio alguno. El diario El Economista de 3 de diciembre 2014 daba cuenta del escándalo que había supuesto en Andalucía el fichaje de un alto cargo de una empresa tecnológica de la Junta de Andalucía por Microsoft para asumir el cargo de Director en Andalucía, tan solo tres días después de haber dejado el cargo, criticando lo ineficaz de la ley de incompatibilidades y “las sanciones inexistentes para el incumplimiento”. Otro caso conocido fue el de una ex consejera de la Comisión Nacional del Mercado de Valores que paso a ocupar una dirección general en un banco sin respetar el periodo de incompatibilidad y cobrando sin embargo la

compensación económica prevista para los altos cargos que cesan (El Confidencial, 6 de marzo 2014). Pese a los recursos planteados por la ex alto cargo, el Tribunal Supremo dio la razón a la Administración al haberle suprimido la compensación económica.

El problema de las *revolving doors* es si éstas podrían constituir una forma de corrupción socialmente tolerada. En el paso de un alto cargo de la Administración a la empresa privada subyace la *sospecha* (el eufemismo ha sido comúnmente utilizado por todos los entrevistados al referirse al tema) de que constituyen el pago a los servicios y favores realizados por el ex alto cargo cuando éste estaba en la Administración. Aunque es cierto que en algunos casos el alto cargo provenía del sector o tenía una titulación acorde al cargo o actividad pública desempeñada o ha adquirido conocimiento y experiencia del sector y del mercado en la legislatura, que le otorgan un especial valor y cualificación, la sombra de la sospecha no desaparece, aunque es cierto que no ha habido casos de corrupción en sede parlamentaria que se puedan relacionar con las puertas giratorias. Las *revolving doors* plantean problemas de competencia y libre mercado, de legitimidad y de reputación y sobre todo de conflictos de intereses y se acercan, en ciertos supuestos, a figuras tipificadas como ilícitos penales.

Los medios de comunicación las asocian de manera recurrente con la corrupción política, ya que arrojan dudas sobre las decisiones tomadas, apuntando que la línea que separa la política de la economía es muy difusa en estos casos y en ocasiones son muy ácidos: “la ex ministra (Garmendia) es una experta en atravesar el puente que une, relaciona y en ocasiones contamina, los intereses del sector privado con las ayudas al sector público” (El Confidencial, 7 de noviembre 2013); “algunos nombramientos, con escasa experiencia y conocimiento empresarial, parecen el pago por los servicios prestados de cuando

formaban parte de la Administración” (Dirigentes Digital, 22 de noviembre 2014). Sin que suponga prejuzgar capacidades, llama en este sentido poderosamente la atención el caso de Josep Piqué, Ministro de Asuntos Exteriores, posteriormente Presidente de la línea aérea Vueling y actualmente CEO de OHL; diplomacia, transporte aéreo y construcción.

Los casos de puertas giratorias ilícitas que no respetan los periodos de incompatibilidad, hacen plantear la conveniencia de que el incumplimiento de la incompatibilidad de los altos cargos constituya un ilícito penal. Esta medida no es desconocida en Francia, donde el incumplimiento tiene una multa de 30.000 euros y dos años de prisión. La actual incompatibilidad de dos años en España debería elevarse a cuatro años, periodo de tiempo que garantizaría la desmotivación del contratante y la ruptura de las redes de contactos y por tanto de la capacidad de influencia del antiguo alto cargo, ya que en cuatro años habría cambiado el Gobierno o, al menos, la composición del mismo. El ex Secretario General del PSOE, Pedro Sánchez, propuso públicamente una reforma para elevar a cinco años el plazo de incompatibilidad, la misma cifra que propone el ex ministro Michavila y otros dirigentes parlamentarios. ¿Cuánto dura la capacidad de influencia de un ex alto cargo?. Evidentemente la respuesta varía dependiendo de la relación que se mantenga con los políticos en activo, pero es evidente que cuanto más tiempo pase, menor capacidad de contacto e influencia tendrá.

Para APRI (ET) el plazo de enfriamiento actual de dos años es razonable; en otros países los plazos son generalmente inferiores (entre uno y dos años en Australia, Unión Europea y Estados Unidos) y ocasionalmente superiores (cinco años en Canadá), si bien hay que destacar que en algunos de los países en los que el plazo de enfriamiento es muy reducido, la sanción aplicada es sin embargo

muy grave (desde multas de 200.000 euros a penas de prisión de cinco años). Lo que se persigue con relación al periodo de enfriamiento o límite temporal o de descubrimiento para el paso de la actividad pública a la privada, es que la posibilidad de un trabajo futuro en el sector privado no sea un factor determinante para un funcionario a la hora de tomar una decisión. Se busca evitar, como indica DARBISHIRE (2014: 183) que los funcionarios que pasan a la empresa privada puedan aportar un beneficio injusto a las empresas, aportando información privilegiada adquirida durante su mandato público.

El cambio del plazo de incompatibilidad suscitará un agrio debate, por la probable disconformidad que va a generar en los parlamentarios. Alemania hizo público que trabajaba en un Proyecto de Ley tendente a establecer incompatibilidades durante 18 meses para los miembros del Gobierno y altos cargos (El País Internacional, 26 de diciembre 2014), seis menos que en España, que entraría en vigor en 2015. No puede compararse la situación de Alemania con la de España. Aunque en Alemania han existido y existen casos de corrupción y muchos supuestos de *revolving doors*, el país germano no tenía regulado hasta ahora régimen alguno de incompatibilidad; por otro lado, el derecho penal alemán sanciona duramente las conductas de corrupción y la moral alemana, muy distante de la española, hace que muchos altos cargos dimitan ante la presión social o la indignidad política (recuérdese el caso de dos ministros que dimitieron acusados de haber plagiado parte de sus tesis doctorales). El plazo de 18 meses parece en todo caso muy corto para evitar el giro de la puerta y la influencia consecuente; de hecho, en la Unión europea se corrigió en 2011 un Código de conducta que establecía solo 18 meses de abstención para que ex miembros de la Comisión se pudieran incorporar a empresas como lobistas. Tampoco son desconocidas las puertas giratorias en EEUU en casos en los que se ha ayudado a la futura empresa contratante desde la

Administración; el caso más sonado al respecto fue el del Subsecretario de Defensa del Pentágono durante la Administración Bush jr., muy crítico con la compra de un determinado avión de combate, por considerar que el precio era excesivo y muy poco antes de dejar el cargo aprobó la compra de 20 aviones por importe de 3 billones de dólares. En Alemania son conocidos los casos del ex ministro Pofalla que tras su paso por el Gobierno Federal alemán se integra en la compañía de ferrocarriles Deutsche Bahn y del ex ministro Rösler, admitido con un cargo directivo en el Foro Económico Mundial de Davos. El diario El Economista (5 de enero 2014) daba cuenta con el titular “Las polémicas puertas giratorias sacuden Alemania”, apuntando la sospecha de que desde sus cargos ministeriales hicieron valer sus influencias o mimaron a sus contactos para preparar su futuro una vez fuera del gobierno.

La incompatibilidad debe extenderse también al ejercicio del lobby desde empresas, instituciones u organismos relacionados con el antiguo cargo público. Por tanto, periodo de carencia no solo para pasar a la empresa privada sino también para hacer lobby aun desde la propia empresa que constituya el ex cargo público. En caso de ser autorizado para un empleo privado antes del plazo de incompatibilidad es fundamental la renuncia a prestaciones y beneficios públicos. Estas prestaciones tienen por finalidad compensar la inactividad del alto cargo tras el cese, en muchos casos definitiva (ningún ex Presidente del Gobierno se ha vuelto a sentar en un escaño en el Congreso ni ha vuelto a ostentar un cargo público, salvo el de Consejero de Estado, en algunos casos) pero si el alto cargo pasa a la empresa privada o vuelve a un cargo público (Consejero de Estado) no debe recibir dos prestaciones públicas.

En el Anexo C, Documento 2, puede verse un ejemplo del ingente paso de cargos públicos a empresas privadas que se ha producido en los últimos años.

Esta relación de políticos y altos cargos que han utilizado las puertas giratorias ha sido objeto de duras críticas por parte de los medios, de la sociedad y de un amplio espectro de instituciones. Llama la atención la crítica que se hizo en abril de 2014 desde la fundación Melior (melior.is) en el artículo “Alfombra roja a la puerta giratoria”: “el Gobierno de Rajoy ya plantea flexibilizar esa ley (la de incompatibilidades) para reducir ese margen de dos años. En definitiva, una legislación suave que permite a los políticos españoles (sea cual sea su color político) defender a las grandes empresas y sus objetivos de expansión por muy poco loables que sean. Legislan por y para ellos, para estas grandes compañías y para ellos mismos, pues saben que antes o después recibirán algún premio por el buen trato dispensado. Hace muchos años que los políticos españoles dejaron de trabajar por los ciudadanos, por ayudar a una sociedad cada vez más empobrecida. Solo miran su bienestar personal. Sin embargo, la sociedad no les castiga y les sigue apoyando elección tras elección. El próximo ejemplo se dará sin duda en las elecciones europeas de mayo” (mayo de 2014, en las que irrumpió Podemos y los electores dieron un severo varapalo al Partido Popular y al Partido Socialista). Desde finales de 2005 y hasta la formación del actual Gobierno, el debate político ha estado marcado por las puertas giratorias o, mejor dicho, por la presunta inmoralidad de las puertas giratorias.

En la idea defendida por BETANCOR (2016: 157) de que las puertas giratorias constituyen una de las formas o vías de la corrupción institucional, y como prueba de que el uso de las mismas es constante y permanente por parte de todos los cargos políticos con independencia del partido político al que pertenecen, el diario El País volvió a abordar el tema en su edición de 28 de febrero de 2016 (pág. 15) al publicar el nombre de los políticos más recientes que habían utilizado la puerta giratoria para colocarse en empresas privadas, destacando el uso frecuente que se hace de la compañía Red Eléctrica, como

destino de personas que en ocasiones no tienen formación. El caso más reciente ha sido el del ex director general de la Guardia Civil, que carente de estudios y de formación –salvo su cargo de administrativo como jardinero de la Xunta de Galicia- fue designado en febrero de 2017 como consejero independiente de Red Eléctrica manteniendo coche y escolta por su cargo anterior y con una remuneración de 175.000 euros. Nombramientos tan inciertos e inadecuados como éste vienen a ratificar la idea de BETANCOR de que las puertas giratorias suponen una contaminación de intereses que a su vez constituye una forma de corrupción. El diario Expansión (25 de febrero 2016) también apuntaba a la relación entre corrupción y puertas giratorias en el artículo “La corrupción pone en evidencia la falta de control sobre los lobbies”, añadiendo que “una mayor transparencia en la actividad de los grupos de presión con respecto a la Administración Pública ayudaría a despejar las dudas ante posibles casos de puertas giratorias y tráfico de influencias”.

Para controlar adecuadamente las puertas giratorias y contribuir con ello a la mejora de la imagen del lobby, DARBISHIRE (2014) propone tres medidas:

- a) Declaración periódica de conflictos de intereses
- b) Cumplimiento del periodo de enfriamiento
- c) Registro obligatorio de lobbistas

La cuestión de las puertas giratorias volvió a ser objeto de debate político durante la campaña electoral de las Elecciones Generales 2015. El PSOE volvió a proponer un aumento del plazo de incompatibilidad de los cargos públicos, pasando de los actuales 2 a 5 años. Los casos de corrupción que asolaron al Partido en el Gobierno, especialmente durante los años 2013 y 2014, pusieron de manifiesto la necesidad –al menos política- de regular esta cuestión.

Aunque el aumento del plazo que se propone por parte de este Partido supone un incremento del 150%, parece razonable entender que si se quiere evitar el efecto que producen las puertas giratorias –que no es otro que la capacidad de influencia de quien las usa sobre los miembros de su partido que detentan responsabilidades de Gobierno- el aumento del plazo a 5 años supone o puede suponer un cambio del Partido en el Gobierno y casi con seguridad, al menos, un cambio en los miembros del Gobierno, no necesariamente conocidos y relacionados con el ex político.

La cuestión de las *revolving doors* genera un amplio rechazo social que justifica la necesidad de modificar su regulación. No se puede impedir que un alto cargo que cesa en el ejercicio de sus responsabilidades pueda trabajar en el sector privado. Lo contrario sería privarle de sus expectativas de desarrollo personal y profesional, por mucho que se le compense económicamente de alguna forma. Pero tampoco se debe permitir que bajo la situación actual, el tránsito de la política a la empresa privada genere un clima social de repulsa, una duda permanente sobre los conflictos de intereses que se pueden generar y un coste innecesario para la Administración, porque eso, más que una puerta giratoria, sería un tiovivo. En el desarrollo de las puertas giratorias, al menos en España, nos falta aún por ver cómo una gran empresa coloca en el Gobierno a un hombre de su confianza para defender, desde dentro, sus intereses, si es que no lo hemos visto ya.

La cuestión de la sintonía y las buenas relaciones personales queda dentro del ámbito de cada cargo, pero no son en absoluto irrelevantes para mantenerse en la empresa privada. Un ejemplo lo constituye el deterioro de la relación personal y política del ex presidente Aznar con el actual Gobierno y con la

Ejecutiva del Partido Popular. Su conocida mala relación le resta capacidad de influencia, siendo, por el contrario, perjudicial su intermediación. Así lo recogía El Confidencial en su edición de 27 de enero 2014: “Endesa prescinde de Aznar como lobista tras tenerlo en nómina los últimos tres años”. La causa del cese – según el medio- era que resultaba dañino para los intereses de Endesa tenerlo en nómina, ya que había sufrido “varios rejonos por parte del ministerio de Industria con la aprobación de varios reales decretos” (...) contrarios a sus intereses.

2.6. Propuestas de lege ferenda

En diciembre de 2014, el Gobierno trabajaba, a través del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales dependiente del Ministerio de Presidencia, en la elaboración de un marco legal que regule los grupos de interés y el lobby. Aunque parece que la vocación del prelegislador es extensiva en términos de regulación normativa, los indicios apuntan a que lo que finalmente se tramite y apruebe se limitará al registro de lobistas en el Congreso para su control de acceso a las sedes parlamentarias. Y así parece que será a la vista de la Proposición presentada por el Grupo Parlamentario Popular para modificar el Reglamento del Congreso para dar cabida a la regulación de los grupos de interés, de marzo 2017.

Por su parte, la Asociación de Profesionales de las Relaciones Institucionales (APRI) elaboró en diciembre de 2013 una propuesta de *lege ferenda*, que recogemos a continuación, reconociéndole el mérito de ser un punto de partida sobre el que debatir, aunque indudablemente esté elaborada desde el interés de parte.

Artículo 1. Registro obligatorio

1. *Se crea un Registro público en el que es obligatoria la inscripción de todas las personas físicas y jurídicas que accedan a los Diputados o Senadores o al personal adscrito a la labor parlamentaria con el objetivo de trasladar sus intereses.*
2. *Es obligatoria la inscripción en el Registro de aquellas personas que deseen acceder a los parlamentarios o personal adscrito a la labor parlamentaria con el objeto de representar intereses, incluyendo de manera meramente enunciativa y no limitativa, las enumeradas en el Anexo 1 del Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al establecimiento de un Registro de transparencia para las organizaciones y las personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea.*
3. *La inscripción debe contener los siguientes datos:*
 - a) *Nombre, apellidos o razón social*
 - b) *NIF de la persona física*
 - c) *Dirección postal*
 - d) *En el caso de las personas jurídicas, designación de las personas físicas autorizadas para acceder a las dependencias del Congreso de los Diputados/Senado.*
 - e) *Datos de contacto: teléfono, correo electrónico.*
 - f) *Entidad o entidades representadas.*

Artículo 2. Código de conducta

La inscripción en el Registro de Representantes de Grupos de Interés conlleva el acatamiento de las siguientes normas de conducta, que aplican al trato de dichos representantes con los Diputados.

- a) Indicarán siempre su nombre y la entidad o entidades que representan o para las cuales trabajan, declararán los intereses, objetivos o fines que persiguen y, en su caso, especificarán los clientes o los miembros a los que representan.*
- b) No obtendrán ni tratarán de obtener información o decisiones de forma deshonesta, o a un comportamiento inadecuado.*
- c) No darán a entender, en su trato con terceros, que tienen una relación formal ni personal con los Diputados/Senadores ni con las personas adscritas a la labor parlamentaria, ni falsearán los datos a efectos de su inscripción en el Registro de forma que puedan inducir a error a terceros o a los parlamentarios o personal adscrito a la labor parlamentaria.*
- d) Se asegurarán de proporcionar, durante el proceso de inscripción y, ulteriormente, en el marco de sus actividades incluidas en el ámbito de aplicación del Registro, información que, por lo que les consta, es completa, actualizada y no engañosa.*

- e) No venderán a terceros copias de documentos obtenidos del Congreso/Senado.*
- f) No incitarán a los Diputados/Senadores o personal adscrito al asesoramiento parlamentario a infringir las normas y las reglas de comportamiento que les son aplicables.*
- g) Respetarán, cuando empleen a personas que hayan sido cargos electos o su personal, la obligación que tienen dichas personas de cumplir las normas y las exigencias en materia de confidencialidad que les son aplicables.*
- h) Respetarán toda norma establecida sobre los derechos y las responsabilidades de los antiguos diputados/Senadores.*
- i) Informarán a todas las personas que representen de sus obligaciones para con las Cortes Generales.*

Artículo 3. Derechos de acceso a la información y participación

- 1. Las personas debidamente acreditadas tendrán acceso a una tarjeta de visita permanente que les permitirá acceder a las zonas públicas del Congreso de los Diputados/Senado. El acceso a las zonas donde están situados los despachos de los diputados requerirá previa autorización o invitación del Diputado/Senador.*
- 2. La infracción de cualquiera de los puntos del Artículo 2 o del párrafo precedente, supondrá la retirada de la tarjeta de acceso por el tiempo*

que decida la Mesa de la Cámara.

Artículo 4. Supervisión

- 1. Corresponde a las Secretarías Generales del Congreso de los Diputados y del Senado la supervisión de la aplicación de las normas aquí establecidas, incluyendo la verificación de los datos objeto de registro, la concesión de las tarjetas de acceso y la propuesta a la Mesa de la retirada de las mismas.*
- 2. La propuesta de retirada deberá incluir escrito de defensa del profesional afectado respecto a la propuesta realizada.*

La propuesta de APRI busca legitimar a los grupos de presión frente al Parlamento, estando redactada —obviamente— desde el interés de los profesionales del lobby.

Con esta redacción, el Registro queda limitado al Parlamento (Congreso y Senado) excluyendo otras instancias de la Administración. No se sabe si la búsqueda de la legitimidad se consigue con el registro parlamentario y ello es suficiente para la Asociación, o es que no consideran necesario el acceso permanente a otras sedes gubernamentales o administrativas, como ministerios, direcciones generales, secretarías técnicas, etc.

La propuesta parte de considerar obligatorio el Registro, complementándolo con un Código de Conducta interno que se establecería en la propia norma. El párrafo segundo del artículo 1 es redundante en su primera

parte y complejo en la segunda, al remitirse a otra norma europea para determinar el alcance de las personas sujetas a la obligación de registro.

Quizás una de las carencias más llamativas de esta propuesta es la falta de causas determinantes de la baja del profesional en el Registro. Aunque se menciona la posibilidad de que las Secretarías Generales puedan retirar la tarjeta de visita a los registrados, nada se dice de las causas que darían lugar a la retirada de la tarjeta y consecuente baja del Registro. La retirada se puede condicionar, como hace la propuesta, a la existencia de un escrito de defensa del profesional, pero evidentemente la decisión quedará en manos de las Secretarías; en este sentido, creo que sería suficiente que la decisión de retirada o no de la tarjeta y la baja del Registro se produjera “tras haber sido oído el afectado”. ¿Es el Reglamento del Congreso el lugar adecuado para regular a los grupos de interés?. La respuesta es no. Si de lo que hablamos es de registrar el acceso al Congreso, la respuesta entonces es sí. Pero eso sería limitar la regulación del lobby al registro de acceso a una de las cámaras, por lo que la respuesta es no. Debería regularse en una ley especial, no en un Reglamento de una de las Cámaras parlamentarias que contiene otras normas y procedimientos que nada tienen que ver con los grupos de interés. Ley especial y genérica que debe extender su ámbito a los tres poderes, que además de regular el registro incluye también las agendas. Se perdió la oportunidad en la Ley de Transparencia y se va a perder en la ley del alto cargo.

2.6.1. Un estatuto legal para el lobby

La regulación del lobby, aun siendo necesaria, no debe limitarse al registro, aunque ciertamente sea un primer paso como han coincidido en indicar todos los entrevistados. La regulación del lobby debe hacerse a nivel nacional y

no limitarse a la voluntad del ámbito autonómico, como está ocurriendo. Hay comunidades autónomas que regulan únicamente la transparencia y el buen gobierno y otras que incluyen el registro de los grupos de interés; pero hay Comunidades –nada menos que la de Madrid entre ellas- que ni siquiera han regulado la transparencia todavía.

La propuesta que se hace desde esta Tesis es que la regulación de los grupos de interés no se reduzca al limitado Registro administrativo sino que abarque un conjunto de medidas más amplias que constituya un verdadero Estatuto profesional los grupos de interés y que incluya cuestiones como:

- a) Registro
- b) Código de conducta
- c) Régimen sancionador y de responsabilidad civil y penal
- d) Publicidad de su actuación
- e) Publicidad de las agendas
- f) Huella legislativa
- g) Régimen de incompatibilidades de políticos y altos cargos
- h) Gestión de conflictos de interés
- i) Órgano de supervisión y control
- j) Seguro de responsabilidad civil profesional y de D&O
- k) Asociacionismo profesional
- l) Creación de centros de seguimiento de la inversión en campañas electorales.

Hay que destacar que si ya será difícil que se regule a los lobbies vía Registro (habrá que ver como evoluciona el debate parlamentario respecto a la Propuesta del Grupo Parlamentario Popular de regular a los grupos de interés vía modificación del Reglamento del Congreso), más lo será que se elabore un verdadero estatuto profesional de la actividad y de los profesionales que la ejercen, aunque la presión del *open government* y las demandas sociales de transparencia irán acotando cada vez más el marco legal informal del lobby. El desarrollo de este estatuto profesional tampoco alcanza un nivel significativo en la Unión Europea; recuerdan REVUELTA y VILLORIA (2016: 414) que “en la mayoría de los países (europeos) el lobby como profesión de por sí y los servicios de consultoría en este ámbito todavía están en fase de desarrollo (...) aunque la industria del lobby en Bruselas cada vez se está profesionalizando más”, pero advierten que “está empezando a surgir un nuevo patrón en el que los actores con más recursos, particularmente los actores corporativos más grandes, hacen lobby directamente, en vez de recurrir a asociaciones empresariales que les representen”.

2.6.2. Aseguramiento de la responsabilidad civil

No podemos cerrar esta Tesis sin apuntar una cuestión que nos parece importante y que no hemos encontrado en ningún debate parlamentario ni ha sido objeto de tratamiento por la doctrina: el aseguramiento de la responsabilidad civil profesional en que puedan incurrir los lobistas en el ejercicio de su actividad por los daños y perjuicios causados. La preferencia del legislador, casi adictiva, por la exigencia de seguros de responsabilidad civil para garantizar la reparación del daño causado a un tercero, no es exclusiva del regulador español. Ya hemos citado cómo en el seno del Parlamento Europeo se trabaja en un proyecto para modificar el derecho civil y regular la intervención de los robots

en la vida humana, exigiéndoles, entre otras cuestiones, disponer de un seguro de responsabilidad civil.

El lobista ejerce su actividad, en muchas ocasiones, bajo la figura de una firma jurídica, un despacho de abogados o una consultora interprofesional. Los despachos de abogados y las firmas de consultoría –al margen del seguro individual que cada Colegio o asociación profesional pueda facilitar a la persona a título individual- suelen tener contratado un seguro de responsabilidad civil profesional para amparar los errores cometidos en el ejercicio de la actividad, siendo necesario precisar con cierto detalle dicha actividad. Aunque las actividades que un abogado puede realizar profesionalmente son amplias y extensivas, puede ocurrir que al actividad de gestión de asuntos públicos no esté cubierta por el seguro. Y en el caso de las consultorías de asuntos públicos o relaciones institucionales, no es fácil reconducir su actividad a una única profesión ni a un único riesgo en el que puedan incurrir ni la naturaleza de su actividad –responsabilidad contractual o extracontractual- es única. Por ello, debe valorarse la conveniencia, dada la falta de regulación, el carácter voluntario de la actividad y el difícil encaje en otras profesiones, de disponer de un seguro de responsabilidad civil profesional para quienes se inscriban o no en una Asociación, no como un requisito para la inscripción sino como una garantía de actuación frente a terceros y una protección patrimonial por posibles reclamaciones por daños y perjuicios en el ejercicio de la actividad. Los clientes ya tienen en cuenta, y a veces solicitan en los *beauty contest*, que el proveedor de servicios profesionales tenga garantizada su solvencia patrimonial frente a posibles errores a través de un seguro de responsabilidad civil, no solo por errores profesionales sino también por actos de gestión negligente (D&O Liability Insurance).

2.6.3. Asociacionismo

Lejos de cualquier interpretación corporatista, el asociacionismo de quienes realizan actividades de lobby deviene fundamental para el desarrollo, reconocimiento y protección de la actividad. Ya nos hemos referido a él dentro del conjunto de medidas necesarias para configurar el deseable estatuto profesional del lobista.

El asociacionismo, de carácter voluntario, equilibraría en primer lugar la capacidad de influencia de los grupos de interés al no hacerlos depender de sus recursos. Esta idea ya fue apuntada por RUBIO (EV) en la Jornada Multinacionales por Marca España. Pero sobre todo daría representatividad y defensa del colectivo ante la sociedad y ante la clase política, así como legitimidad, formación y cobertura de seguro.

CONCLUSIONES

En términos de revisión de los planteamientos iniciales de esta investigación, podemos concluir que hemos alcanzado los objetivos que nos propusimos inicialmente al abordar el estudio de los grupos de interés y su regulación, específicamente referenciados al sector empresarial asegurador. Hemos dado respuesta a las preguntas que nos marcamos para desarrollar la investigación y elaborar las hipótesis de la Tesis. Y hemos podido confirmar de forma teórica y empírica los planteamientos y formulaciones que se contenían en dichas hipótesis.

Los grupos de presión e interés son una realidad en la democracia. Su actividad de gestión de intereses es legítima, legal y necesaria y aunque no realizan una actividad disruptiva en la conformación de la voluntad democrática, tampoco gira en torno a ellos el papel nuclear de estabilizadores de la democracia, aunque contribuyan a ello. No se puede concebir hoy la democracia representativa sin los grupos de interés como forma de dar respuesta a las demandas de participación política de la sociedad civil.

Respecto al papel que han de jugar los grupos de interés, hay dos posiciones dicotómicas: la minoritaria, que considera que los grupos de interés pervierten el sistema democrático y el interés general y la mayoritaria, para la cual los grupos de interés son actores políticos que contribuyen a la mejora de la

democracia. Entre ambas se sitúan las posiciones asépticas que se limitan a reconocer la legitimidad de los grupos para defender sus intereses dentro de las reglas de la democracia representativa. Pero ya nadie niega esta realidad empírica que constituyen los grupos de interés, como nadie sostiene ya que la defensa de los intereses privados que realizan sea ilegítima, innecesaria o menoscabe el interés general o la libertad política de los diputados de forma sistémica. El cambio generacional y el fin del bipartidismo que se ha producido en el Parlamento nacional y en los autonómicos ha contribuido a superar esta percepción.

En la admisión política, social y doctrinal de los grupos de interés, la denominación *grupo de presión* ha sido desterrada de la ciencia política teórica y práctica, quedando reservada a las clasificaciones academicistas de los grupos. No se utiliza ya esta referencia a la presión ni para referirse al grupo ni a la actividad de influencia que realizan por el asociacionismo inevitable que se produce con la corrupción. En el último quinquenio, el lobby se ha asociado con la corrupción y ésta a las puertas giratorias y todo ello a la clase política. Por ello preocupa la falta de regulación de los mismos y su capacidad de presión sobre las instancias políticas. La capacidad de influir en los poderes constituidos que tienen los grupos de presión, especialmente en el actual contexto económico y político de España, les dotan de especial relevancia a la hora de abordar su estudio, su desarrollo y sus logros.

No cabe duda que el término *lobby* y todo lo que conlleva es actualidad, aunque nunca ha dejado de estarlo, si bien ahora todo lo que le rodea tiene una mayor repercusión en los medios y en la sociedad. La voz se ha extrapolado desde la esfera política a la empresarial y a la social con cierta naturalidad, aunque todavía está asociado a connotaciones negativas, despectivas y oscuras,

frente al de grupo de interés. El lobby se ha convertido en una actividad, una profesión y un verbo, *hacer lobby* o *lobbying*, para referirse a la idea de *presionar para influir y conseguir algo*. El lobby se ha instaurado también en la clase empresarial con la creación de departamentos de relaciones institucionales o asuntos públicos; se habla de él con normalidad y transparencia en foros públicos y los medios han dejado de escribir la palabra en cursiva.

Tanto el número de lobistas como su actividad se va a incrementar en el próximo trienio como consecuencia de una legislación cada vez más compleja y cambiante y un escenario político heterogéneo, fragmentado y deseoso de legislar. Las nuevas tecnologías harán necesaria esta nueva legislación. En este sentido hemos podido comprobar que se ha producido un importante auge de los grupos de interés en España y de la actividad de influencia que realizan, si bien su crecimiento no se ha producido tanto a través de agencias de comunicación y asuntos públicos como mediante la creación de departamentos propios en el seno de las empresas, lo que viene a confirmar la idea de que la defensa de los intereses privados forma parte de las estrategias corporativas de las sociedades mercantiles.

Pero hay que restringir el concepto de lobby y de grupo de interés a la actividad de gestión de intereses y no a las protestas o movimientos sociales. El reto es unificar la denominación de estos grupos y el contenido de la actividad que realizan. Solo así se pondrán los cimientos para una regulación normativa de los grupos y empezará a valorarse su aporte a la democracia. En este punto, la doctrina parece orientarse en idéntica dirección, especialmente en el último quinquenio donde se ha producido un claro resurgir del interés de la ciencia política por la teoría de grupos en la democracia representativa.

Aunque los grupos de presión tienen autonomía propia e independencia respecto de otros grupos, sindicatos y partidos políticos todavía están privilegiados en la representación de intereses en nuestro sistema político y canalizan la representatividad democrática de forma mayoritaria. Las doctrinas políticas siempre han mostrado interés por el estudio de los grupos de interés como actores de la democracia y en el caso español, tras el nuevo escenario electoral de 2016 se han intensificado los estudios académicos. La democracia representativa no está en crisis pero sí hay una crisis de la representación en la que la sociedad demanda un papel más activo y nuevos instrumentos de participación.

Los grupos de interés existen y operan en nuestro sistema legislativo parlamentario y administrativo, aunque no se contemplen en la Constitución y no tengan regulación legal -salvo excepciones regionales-. Su papel en la democracia representativa genera opiniones enfrentadas; se ha superado de forma general la idea de que no es necesario regularlos porque ya está regulado lo que no pueden hacer (traficar con influencias) pero todavía existe una posición muy diferente entre Gobierno y oposición respecto al alcance de la regulación que debe dárseles: limitarla al registro de grupos en sede parlamentaria y restringir las visitas o abrirla al poder legislativo y ejecutivo, limitando las visitas a las zonas públicas de las instituciones.

Los intentos por regular el lobby son consustanciales al sistema democrático español. Desde la etapa preconstitucional se viene intentando reconocerles en la Constitución y con posterioridad ha habido intentos de regularlos con distinto alcance. Ha sido a partir de 2013 cuando se ha estado más cerca de conseguirlo por dos motivos: la corrupción temporalmente sistémica de los partidos políticos como causa detonante y las demandas de transparencia y

open government de la sociedad y de un Parlamento fraccionado. La reciente propuesta del Grupo Parlamentario Popular de marzo 2017 por regular los grupos de interés ha vuelto a levantar el interés de la doctrina y el sector por el tema, siendo recurrente la idea de que la regulación es la respuesta a todos los problemas de los grupos de interés. Pero también hemos podido confirmar a través del análisis de la propuesta de Reforma del Reglamento del Congreso presentada por el GPP que el Gobierno sigue sin tener una clara voluntad de regular a los grupos de interés para dotar al sistema político y a la actividad parlamentaria y gubernamental de transparencia. Las limitaciones que suponen el acceso a las zonas públicas del Congreso y la falta de sometimiento del Gobierno al registro de los grupos certifica esta conclusión.

En el sector asegurador, la capacidad de influencia se enmarca en su dimensión económica y social, si bien no desempeñan un rol tan activo como podría esperarse de esta dimensión. Hemos podido constatar a los largo de esta investigación, confirmando las hipótesis específicas referentes al sector, que aunque tiene todos los elementos necesarios para configurarse como uno de los grupos de interés más potentes e importantes del escenario económico español, no usa su capacidad de influencia para obtener logros sectoriales relevantes, fruto del papel pasivo que tanto el sector como sumatorio de actores individuales como a nivel de representación patronal, han adoptado, inexplicablemente teniendo en cuenta que en este sector se produce de manera activa el giro de las *revolving doors* con frecuencia.

El lobby es lícito, pero debe ser público y transparente. Para regular el lobby, hay que establecer quiénes son grupos, qué actividades les son propias y qué alcance se quiere dar a la regulación legal, que abrirá la puerta a la transparencia, la información, la formación, la creación de un estatuto

profesional y con ello a una sustancial mejora de la percepción social de su actividad.

Hemos podido constatar durante el proceso de entrevistas que hay más interés por la regulación legal en los lobbies y los grupos de interés que en la Administración, el Parlamento, la clase política y la sociedad en general. Los lobbies buscan con el registro la legitimidad de su actuación y la garantía del derecho a ser recibidos.

Referirse hoy a los grupos de interés es referirse a su regulación legal, aspecto éste al que menos atención se ha prestado hasta época muy reciente en la ciencia política, pese a constituir una reivindicación social, profesional y política. La concepción política de los grupos de interés como actores canalizadores del deseo de participación de la sociedad civil en la política les sitúa en un escenario de competencia entre ellos donde el único elemento común entre los grupos es el deseo de regulación; después de ello, la competencia les llevará a una lucha antropofágica que no puede derivar en el uso de estrategias ilícitas para conseguir sobrevivir en el mercado y evitar ser cooptados por otros grupos e intereses. Por ello, los códigos de conducta cobran un especial valor en la ordenación de la intervención de los grupos de interés en la política.

El reconocimiento político de los grupos de interés, vía regulación, es signo de madurez y modernidad democrática, además de ser necesario por la incapacidad de los actuales instrumentos de participación política para dar satisfacción a las demandas sociales. Es llamativo que seamos capaces de regular lo conceptualmente irregular, como el *internet of things*, las redes sociales, la realidad virtual y la inteligencia artificial y no seamos capaces de dar respuesta legal a la realidad que constituyen los grupos de interés.

La denominada 4ª Revolución Industrial, caracterizada por el uso de las tecnologías emergentes y muy especialmente la robótica y la inteligencia artificial, está siendo objeto de estudio en el Parlamento Europeo que ya está trabajando en un Informe de Recomendaciones (2015/2103, de 31 de mayo 2016) sobre normas de Derecho Civil sobre robótica en la que se facilitan pautas para regular la responsabilidad civil derivada del uso de robots. La robótica y el resto de tecnologías emergentes van a generar una intensísima actividad legislativa en la próxima década en la que los grupos de interés tendrán un papel protagonista como no lo han tenido hasta ahora. Pensemos que la robótica va a cambiar las relaciones contractuales laborales tal como las conocemos. ¿Pagarán impuestos los robots?, ¿cotizarán a la seguridad social?, ¿se limitará en el convenio colectivo el número de robots que pueden co-trabajar con humanos?, ¿tendrán derechos civiles los robots?, ¿cómo afectarán a los derechos de los trabajadores?, ¿habrá discriminación?, ¿desaparecerá el derecho de huelga de los trabajadores cuando los huelguistas sean sustituidos por robots?, ¿cómo se garantizará la privacidad y la dignidad de los humanos?, ¿recibiremos órdenes y estrategias de los robots?, ¿tendrán poder de gestión los algoritmos?...

Solo en la esfera laboral y como consecuencia de esta nueva tecnología habrá que dotar al sistema legal de nuevas normas que contemplen esta revolución. Los sindicatos deberán jugar un papel protagonista pues sin duda alguna el escenario laboral y sus consecuencias va a ser muy diferente al actual, pero los partidos políticos van a necesitar la positiva influencia de los grupos de interés que les faciliten pros y contras de legislar en un sentido u otro, de regular con mayor o menor amplitud.

Se abre una nueva era para los grupos de interés.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. (2014): El lobby en España, ¿Asignatura pendiente?”, Coordinación de APRI. Madrid.
- AGUILAR, S. (2016): “La Iglesia católica española: Un atípico pero inequívoco grupo de interés”, en Los grupos de interés en España. La influencia de los lobbies en la política española, pág. 387. Tecnos, Madrid.
- AHUIR, J. (2014): Nosotros los clientes, “El Lobby en España, ¿asignatura pendiente?”, Foro Empresarial APRI.
- ALONSO PELEGRÍN, E. (1995): El Lobby en la Unión Europea. ESIC Editorial, Madrid.
- ALONSO PIÑEIRO, A. (1992): El quinto poder: Teoría y práctica del Lobbying. Macchi, Buenos Aires.
- ALVAREZ GARCIA, S. (1996): Grupos de interés y corrupción política: la búsqueda de rentas en el sector público. Universidad de Oviedo. Oviedo.
- ALVAREZ VELEZ, I. (2014): “¿Deberían estar regulados los lobbies en España?”, en Revista FAES, abril/junio pp. 151-173.
- ALVAREZ VÉLEZ, I. y DE MONTALVO JAASKELAINEN, F. (2014): “Los lobbies en el marco de la Unión Europea: Una reflexión a propósito de su regulación en España”, en UNED Teoría y Realidad Constitucional, núm. 33, pág. 353,.

- BADIA, J.F. (1977): “Grupos de interés, de promoción y de presión. Institucionalización de los grupos de presión”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 213-214, mayo/agosto.
- BADIA, J.F. (1966): *Los grupos de presión y su institucionalización*, Ed. Tecnos. Madrid.
- BASSETS, L. (2015): “La industria de las ideas políticas”, en *El País*, 25 de enero de 2015, pág. 13.
- BAUMGARTNER, F.R. y LEECH B. (1998): *Basic interests: the importance of groups in politics and in political science*. Princeton University Press, Princeton, NJ.
- BENTLEY, A. F. (1908): *The Process of Government*, University of Chicago Press, Chicago.
- BERGER, S. (Comp). (1988): *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental*. Centro de Publicaciones, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- BERRY, J. M. (1984):. *The Interest Group Society*. Longman, Nueva York.
- BERRY, J. M. (1977):. *Lobbying for the People. The political behavior of public interest groups*. Princeton University Press. Princeton.
- BETANCOR, A. (2016): “Puertas giratorias: regulación y control”, en *La corrupción en España (Ámbitos, causas y remedios jurídicos)*, págs.. 157 a 183. Atelier, Madrid.
- BINDERKRANTZ, A. S. (2005): *Interest Group Strategies: Navigating between Privileged Access and Strategies of Pressure*, *Political Studies*, 53, pp. 694-715.
- BIRNBAUM, J.H. New York (1992): *The Lobbyists*. Random House, New York.

- BOIVIN, D. (1987): *Le Lobbying*. Meridien, Montreal.
- BON, D.L. (1981): *Lobbying: A Right? A Necessity? A Danger?*. Ottawa.
- BOTELLA, J. (2007): Grupos de presión, en Papeles para el Progreso nº 32, pág. 2, mayo-junio.
- BOUZA GARCÍA, L. (2016): “La dimensión europea de la intermediación de intereses: los grupos de interés españoles ante la UE”, en Los grupos de interés en España. La influencia de los lobbies en la política española, pág. 104. Tecnos, Madrid.
- CABRERA CALVO-SOTELO, M. y DEL REY REGUILLO, F. (1993): “Corporativismo y articulación de intereses económicos en la España contemporánea”, V Congreso Asociación de Historia Económica, San Sebastián, septiembre de 1993.
- CALDEVILLA, D. y XIFRA, J. (2013): Historia de los lobbies: Una forma de escribir la historia. En Historia y Comunicación Social, vol. 18, diciembre 2013, pág. 879 y ss.
- CASO, J.R. (2014): Un día en la vida de un profesional del lobby, en “El Lobby en España, ¿asignatura pendiente?”, Foro Empresarial APRI.
- CASTILLO, A. (2011): Lobby y Comunicación. El lobby como estrategia comunicativa. Comunicación Social nº 41. Madrid.
- CLAEYS, P.H. (1973): *Groupes de Pression en Belgique*. Ed. l’Université de Bruxelles, Bélgica.
- CORDOVA, D. (2014): Lobby, vocación o formación, en “El Lobby en España, ¿asignatura pendiente?”, Foro Empresarial APRI.
- CREMADES, J. (2012): El poder de los ciudadanos en la era de la soberanía digital, mayo (www.cremadescalvosotelo).

- CUGAT MAURI, M. (1997): La desviación del Interés General y el Tráfico de Influencias. Cedecs, Barcelona.
- CUNILLERA, T. (2014): La visión parlamentaria, en “El Lobby en España, ¿asignatura pendiente?”, Foro Empresarial APRI.
- DAHL, R. (1999): La democracia, una guía para los ciudadanos. Temas de Hoy, Madrid.
- DAHL, R. (1992): Los dilemas del pluralismo democrático, Alianza Editorial. México.
- DAHL, R. (1961): Who governs? Yale University Press. New Haven.
- DARBISHIRE, H., ANDERICA, V. y NETZELL, N. (2014): El fenómeno de las puertas giratorias, en “El Lobby en España, ¿asignatura pendiente?”, Foro Empresarial APRI.
- DE CELIS, J.B. (1963): Los grupos de presión en las democracias contemporáneas. Tecnos, Madrid.
- DE VEGA, P. (1998): Legitimidad y representación en la crisis de la democracia actual. Working Paper nro. 141. Barcelona.
- DEBORD, G. (2005): La sociedad del espectáculo, 2ª ed. Ed. Pre-Textos. Valencia.
- DEKKER, P. (1997): *Private Groups and Public Life: Social Participation, Voluntary Associations and Political Involvement in Representative Democracies*. Routledge, Nueva York.
- DEL CAMPO, E. (2016): “Estrategias corporatistas y pactos sociales en la democracia española”, en Ciencia y Política, Aventura Vital. Libro Homenaje a Ramón Cotarelo. Tirant lo Blanch, Valencia.

- DEL CAMPO, E. (2007): “¿Otra oportunidad para la política? Los grupos de presión y el segundo circuito de la política, Temas para el Debate nro. 152, pág. 68. Julio.
- DEL CAMPO, E. (1995a): “Los grupos de presión”, en Sistema Político Español, McGraw Hill.
- DEL CAMPO, E. (1995b): “¿En el corazón del mercado? Sindicatos y empresarios en la democracia española”, en Política y Sociedad, nro. 20, págs. 85-96.
- DENHAM, A. y GARNETT, M. (1998): “British think tank and the the climate of opinion”, UCL Press.
- DUVERGER, M. (1983): Introducción a la política. Barcelona.
- DUVERGER, M. (1979): Sociología política. Ariel, Barcelona.
- ECCKESTEIN, H. (1960): *Pressure Groups Politics*. Alíen & Union.
- EGEA, E. (2014): Los beneficios del lobby para la democracia, en “El Lobby en España, ¿asignatura pendiente?”, Foro Empresarial APRI.
- EHRMANN, H.W. (1958): Interest Groups on Four Continente. Pittsburgh.
- EHRLICH, S. (1971): *Le Pouvoir et les Groupes de Pression*. Ed. Mouton. Paris, Francia.
- ELGUERO, J. M. (2008): “El seguro de responsabilidad civil por protección de datos personales”, Revista de Responsabilidad Civil y Seguro, pág. 47-80.
- FARNEL, F.J. (1994): *Le Lobbying*. Les Éditions d’Organisation, París.
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, J.L. (2016): El sector asegurador y los grupos de interés”, en Los grupos de interés en España. La influencia de los lobbies en la política española, pág. 330. Tecnos, Madrid.

- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, J.L. (2012): La influencia de los grupos de interés en el marco legislativo socioeconómico. El caso del sector asegurador. PPU, Barcelona.
- FERRER, M. (2014): Los clientes, en “El Lobby en España, ¿asignatura pendiente?”, Foro Empresarial APRI.
- FINER, S.E. (1966): El imperio anónimo. Tecnos, Madrid.
- FISAS, V. (1998): El *lobby* feroz; Las ONG ante el comercio de armas y el desarme. Icaria, Barcelona.
- FISICHELLA, D. (1972): *Partiti i gruppi di pressione*. Il Mulino, Bologna.
- FLORIA, C. (2011): Notas sobre el pluralismo. Revista Criterio, nro. 2377.
- FONSECA, J. (2014): El lobby español en las instituciones europeas, en “El Lobby en España, ¿asignatura pendiente?”, Foro Empresarial APRI.
- FOX, H. y SCHNITZER, M. (1981): *Doing Business in Washington, How to win Friends and Influence Government*. Free Press, New York.
- FRANCÉS, J. (2013): ¡Que vienen los lobbies!. Destino, Barcelona.
- FREEDOM HOUSE. (1999): *Think Tanks in Central and Eastern Europe*. Washington DC.
- FREEMAN, J. (1983): *Social Movements of the Sixties and Seventies*. Longman, New York.
- FUENTES, J. (2014): Una visión de los lobbies desde la Administración prelegisladora, en “El Lobby en España, ¿asignatura pendiente?”, Foro Empresarial APRI.
- GARCIA ABAD, J. (2016): El malvado IBEX. Ediciones El Siglo, Madrid.

- GARCIA GUITIÁN, E. (2016): “Representación y gobernabilidad: Una reflexión sobre el rol de los ciudadanos organizados en las democracias”, en *Los grupos de interés en España. La influencia de los lobbies en la política española*, pág. 63. Tecnos, Madrid.
- GODWIN, K. (1988): *One billion dollars of influence: the direct marketing of politics*. Chatham House Publishers, Chatham, NJ.
- GOLDIN, A. (2012): “Corporativismo, Neocorporativismo y Libertad Sindical”, en *Derecho Laboral* Montevideo, número 247, página 451.
- GOLMAYO, F. (2014): Las fronteras del lobby, en “El Lobby en España, ¿asignatura pendiente?”, Foro Empresarial APRI.
- GREENWOOD, J. (2011): *Interest Representation in the European Union*, 3ed. Palgrave Macmillan, Houndmills.
- GUTIERREZ-RUBI, A. (2014): Movilización en entornos digitales, en “El Lobby en España, ¿asignatura pendiente?”, Foro Empresarial APRI.
- HAMANN, K. (1998): «*Linkages between political parties and interest groups in new democracies: the case of Spain*». Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston.
- IBARRA, P. Y LETAMENDIA, F. (1998): “Los movimientos sociales”, en *Manual de Ciencia Política*, M. Caminal. Ed. Tecnos, Madrid.
- ISAKSSON, K. y OLMOS, J. (2014): El efecto mariposa, en “El Lobby en España, ¿asignatura pendiente?”, Foro Empresarial APRI.
- IZQUIERDO, L. (2014): Luz y taquígrafos, en “El Lobby en España, ¿asignatura pendiente?”, Foro Empresarial APRI.
- JEREZ, M. (1997): “Los grupos de presión”, en *Manual de Ciencia Política*, pág. 291. Trotta, Madrid.

- JIMENEZ, F. (2014): “El Consejo de Transparencia y Buen gobierno: algún progreso, pocas esperanzas”, en *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, CEPC.
- JIMENEZ ASENSIO, R. (2016): “España, ¿un país sin frenos?”, en *La corrupción en España*, Atelier.
- JORDAN, G., HALPIN, D. Y MALONEY, W. (2004): “*Defining Interest: Disambiguation and the Need for New Distinctions?*”, *British Journal of Politics and International Relations*, 6, pp.195-212.
- KELSEN, H. (1977): *Esencia y valor de la democracia*. Labor, Barcelona.
- KEY, V. (1962): *Política, Partidos y Grupos de Presión*. Ed. del Instituto de Estudios Políticos. Madrid, España.
- LACHMANN, W. (2012): “Grupos de interés, lobbies”, en *Lobby y grupos de interés*, Konrad-Adenauer-Stiftung, nro. 9, Chile.
- LADRIERE, J. (1962): *Introduction a une Etude des Groupes de Pression*. Ed. Res Pública. Bélgica.
- LANILLA, J.J. (1991): *La participación pública en el procedimiento de elaboración de los Reglamentos en los Estados Unidos de América*. Civitas, Madrid.
- LEWIS, C. (1998): *The buying of the Congress: how special interests have stolen your right to life, liberty, and the pursuit of happiness*. Avon Books, New York.
- LIEBERT, U. (1995): «*Parliamentary Lobby Regimes*», *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*.
- LINDBLOM, C. E. (1977): *Politics and markets: the world's political-economic systems*, New York: Basic.

- LINZ, J.J. (1988): “Política e intereses a lo largo de un siglo en España 1880-1980”, en Pérez Yruela, M. y S. Giner (eds.) *El corporatismo en España*, Barcelona: Ariel.
- LOPEZ PAGAN, J. (2016): “Gobierno abierto y transparencia frente a la corrupción en el nivel local”, en *La corrupción en España (Ámbitos, causas y remedios jurídicos)*. Atelier, Madrid.
- LOWERY, D. y GRAY, V. (2004): “”A neopluralist perspective on Research on Organized Interest”, en *Political Research Quarterly*, 57, pp. 163-175.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P. (1997): «Los problemas constitucionales de la representación política». *Revista Jurídica del Perú*, Abril-Junio.
- LUPICINIO Law Firm (2014): El tratamiento jurídico del Think Tank político y la falta de regulación del lobbying en España. Artículo de R. Landeira y J.C. Tapiador en *Revista interna*, septiembre.
- MACIEL, M. (1984): *Grupos de pressao e Lobby: importancia de sua regulamentação*, en *Plenario*, 21-9-1984.
- MAHONEY, Ch. y BAUMGARTNER, F.R. (2008): “*Converging Perspectives on Interest-Group Research in Europe and America*”, *West European Politics*, 31, 6: 1251–71.
- MALCOLMSON, P. y MYERS, R. (2012): *The Canadian regime. An introduction to parliamentary government in Canada*, 5.a ed., University of Toronto Press, Ontario, p. 196.
- MALONEY y JORDAN. (1997): *Private Groups and Public Life: Social Participation, Voluntary Associations and Political Involvement in Representative Democracies*. Routledge, Nueva York.
- MARCH, J. y OLSEN, J. (1984): *The new institutionalism: organizational factors in political life*, *The American Political Science Review*, 73,3: 734-749.

- MARIZ, S. (2014): El lobby y la internacionalización de las empresas españolas, en “El Lobby en España, ¿asignatura pendiente?”, Foro Empresarial APRI.
- MARTI I PUIG, S. (2004): Los movimientos sociales. Universidad de Salamanca.
- MEYNAUD, J. (1957): «Les techniciens et le pouvoir», en *Revue Francaise Science Politique*, enero 1957, pág. 32.
- McADAM, D., McCARTHY, J. y ZALD, M. (eds.) (1999): Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Istmo, Madrid.
- McFARLAND, A. (1984): *Common Cause: lobbying in the public interest*. Chatham House Publishers, Chatham, NJ.
- MEDINA, I. (2009): ¿Cómo medir la influencia de los grupos de interés? (Propuestas desde el pluralismo, el elitismo y el nuevo institucionalismo). Worker Paper nro. 279. ICPS, Barcelona.
- MEDINA, I. y MUÑOZ MARQUEZ, L. (2016a): “La relevancia de los grupos de interés en la ciencia política”, en *Los grupos de interés en España. La influencia de los lobbies en la política española*, pág. 21. Tecnos, Madrid.
- MEDINA, I. y NONELL, R. (2016b): “La dimensión regional de los grupos de interés en España”, en *Los grupos de interés en España. La influencia de los lobbies en la política española*, pág. 123. Tecnos, Madrid.
- MEYNAUD, J. (1962): *Nouvelles Études sur les Groupes de Pression*. Cahier F.N.S.P. Ed Armand. Colin. Francia.
- MICHELENA, P. (2014): Colaboración público-privado: El caso de FORO PPP, en “El Lobby en España, ¿asignatura pendiente?”, Foro Empresarial APRI.

- MICHELENA, P. (1962): Los grupos de presión. EUDEBA, Buenos Aires.
- MODDIE, G. y STUDDERT-KENNEDY, G. (1975): *Opiniones Públicas y Grupos de Presión*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México.
- MOE, T. (1981): «A broader view of Interest Groups». *Journal of Politics*, 43.
- MOLINS, J. (2016): “Los grupos de presión en España. Del amiguismo a la pluralidad democrática”, en *Los grupos de interés en España, La influencia de los lobbies en la política española*, págs. 644-656. Tecnos.
- MOLINS, J. (1998): La teoría de grupos. UAB, Working Papers 143, Barcelona.
- MOLINS, J. (1994): Los grupos de interés en España. Papeles de la Fundación, 7, Madrid.
- MOLINS, J. Y CASADEMUNT, A. (2001): “Los grupos de interés”, en *Política y gobierno en España*. Tirant Lo Blanch. Valencia,.
- MOLINS, J., MUÑOZ MARQUEZ, L. y MEDINA, I. (2016): Los grupos de interés en España. La influencia de los lobbies en la política española. Tecnos, Madrid.
- MONTERO, L.M. (2016): El club de las puertas giratorias. La Esfera de los Libros, Madrid.
- MONTESQUIEU (2000): El Espíritu de las Leyes, cap. 20. Tecnos, Madrid.
- MONTIOBBIO, M. (2013): La geopolítica del pensamiento. Think tanks y política exterior. Real Instituto Elcano.
- MORATA, F. (1998): “Los grupos de interés”, en *La Unión Europea: Procesos, autores y políticas*, Capítulo 11. Ed. Ariel. Barcelona.

- NAVARRO, C. (2016): “Los grupos de interés y el gobierno local en España”, en *Los grupos de interés en España. La influencia de los lobbies en la política española*, pág. 149. Tecnos, Madrid.
- NONELL, R. y MEDINA, I. (2016): “Las organizaciones empresariales en España”, en *Los grupos de interés en España. La influencia de los lobbies en la política española*, pág. 177. Tecnos, Madrid.
- OECD (2015): *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris.
- OFFE, C. (1988): *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Sistema, Madrid.
- OLSON, M. (1965): *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press, Cambridge.
- ORTEGA RIQUELME, J.M. (2000): “Corporativismo”, en *Léxico de la Política*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- PAOLI, J.P. (2010): “Crisis de la democracia representativa”, en *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, México.
- PAPIER, H.J. (2012): “De la relación tensa entre el lobbying y la democracia parlamentaria”, en *Lobby y grupos de interés*, Konrad-Adenauer-Stiftung, nro. 9, Chile.
- PAPINI, R. (1970): «De la democracia representativa a la democracia participativa». En ZAMPETTI, Pier Luigi. *La participación en el mundo político*. Unión Editorial, Madrid.
- PENDÁS, B. (2014a): Prólogo del libro “El Lobby en España, ¿asignatura pendiente?”, Foro Empresarial APRI.
- PENDÁS, B. (2014b): “Presentación”, en *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, CEPC.

- PÉREZ DÍAZ, V. (1985): “Los empresarios y la clase política”, *Papeles de Economía Española*, 22: 2-37.
- PÉREZ YRUELA, M. y GINER, S. (eds.) (1988): *El corporatismo en España*, Barcelona: Ariel.
- PETERS, C. (1993): *How Washington really works*. Adison-Wesley publishing company, Washington.
- PINEDA CACHERO, A. (2002): Lobbies y grupos de presión: de la política a la comunicación. Una fundamentación teórica. Laurea Hispalis, Revista internacional de investigación en relaciones públicas, ceremonial y protocolo, nro. 1, págs. 87-122.
- PORRAS NADALES, A.(1994): Representación y democracia avanzada. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- POTTER, A. (1961): *Organized Groups in British National Politics*. London.
- RAMIREZ, M. (1969): Los grupos de presión en la Segunda República Española. *Tecnos*, Madrid.
- RAMIREZ, M. (1965): Los grupos de presión y su actuación en la política. Escuela Social de Granada.
- REVUELTA, A. y VILLORIA, M., (2016): “La regulación de los grupos de interés como instrumento de prevención de la corrupción”, en *La corrupción en España (Ámbitos, causas y remedios jurídicos)*, págs.. 409 a 433. Atelier, Madrid.
- RICHAN, W. (1996): *Lobbying for social change*. Haworth Press, New York.
- RICHARDSON (1993): *Pressure Groups and Government*, Oxford.
- RICHARDSON, J. (2000): “*Government, Interest Groups and Policy Change*”, *Political Studies*, 48, pp. 1006-1025.

- ROBERTS, G.K. (1970): *Political Parties and Pressure Groups In Britain*. Weindenfeld and Nicolson. Londres.
- RODRIGUEZ BUIL, F. J. (2011): ¿Eligen las personas o los grupos de poder?. Instituto Cervantes de Madrid.
- ROMAN, Y. (2014): El lobby social en España: La influencia de las ONG en el entorno político y regulatorio, en “El Lobby en España, ¿asignatura pendiente?”, Foro Empresarial APRI.
- ROTONDO, M. R. (2014): Epílogo, “El Lobby en España, ¿asignatura pendiente?”, Foro Empresarial APRI.
- RUBIO, R. (2014): Orígenes del lobby en España, en “El Lobby en España, ¿asignatura pendiente?”, Foro Empresarial APRI.
- RUBIO, R. (2013a): “Regulando los lobbies”, en sesiondecontrol.com, 22 de febrero 2013.
- RUBIO, R. (2013b): “Avanza la reforma del lobby”, en sesiondecontrol.com, 5 de junio 2013.
- RUBIO, R. (2003): Los grupos de presión. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- RUBIO, R. (2002): “Los grupos de presión en España, una revisión pendiente”, en Revista de las Cortes Generales nro. 55, pág. 165-188. Madrid.
- SALISBURY, R.H. (1992): *A exchange Theory of Interest Groups*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- SÁNCHEZ DE DIEGO, M. (1999): «La participación del ciudadano en el trabajo y la política desde la perspectiva de la Constitución Española de 1978», en Cambio Cultural y Participación, Lucas, Antonio (ed.), Facultad de Ciencias de la Información, Madrid.

- SANCHÍS, J.L. (1997): «Prólogo». El *Lobby* en la Unión Europea, de Emiliano Alonso Pelegrín. ESIC-Editorial, Madrid.
- SARTORI (1995): “Los fundamentos del pluralismo” Leviatán.
- SARTORI, G. (1994): “*Comparación y método comparativo*”, en La comparación en las ciencias sociales, Alianza. Madrid.
- SCHMITTER, P. (1994): “¡El corporatismo ha muerto! ¡Larga vida al corporatismo!, en Zona Abierta, nro. 67-68, pág. 61-84.
- SCHMITTER, P. (1993) "La consolidación de la democracia y la representación de los grupos sociales", *Revista Mexicana de Sociología* 93, 3:3-29.
- SCHMITTER, P. (1992): Teoría del Neocorporativismo. Editorial Universidad de Guadalajara.
- SCHMITTER, P. (1988): “La mediación entre los intereses y la gobernabilidad de los regímenes”, en “La organización de los grupos de interés en Europa occidental”, S. Berger. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
- SCHMITTER, P. (1985): “Neocorporativismo y Estado”, REIS No. 31 Jul-Sept 1985, págs. 47-78.
- SCHMITTER, P. (1982): “*Reflections on Where the Theory of Neo-Corporatism Has Gone and Where the Praxis of Neo-Corporatism may be Going*” in Patterns of Corporatist Policy-Making (Lehmbruch & Schmitter Eds), SAGE; Modern Politics Series, Vol. 7, pages 259-279.
- SCHMITTER, P. (1979): “*Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe*” in “Trends Toward Corporatist Intermediation”, Contemporary Political sociology Volume I. SAGE Publications, Beverly Hills, London, pages 63-94.
- SCHMITTER, P. (1974): “*Still the Century of Corporatism?*”, *The Review of Politics*, 36, 1: 85-131.

- SCHMITTER, P. y LEHMBRUCH G. (eds.) (1979): *Trends toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hill – London: Sage.
- SCHMITTER, P.C., LEHMBRUCH, G. y STREECK, W. (1992): Neocorporativismo: Más allá del Estado y el mercado, Volumen 1. Alianza Editorial.
- SCHUMPETER, J. (1984): Capitalismo, socialismo y democracia. Barcelona.
- SEFCOVIC, M. (1984): Prefacio, “El Lobby en España, ¿asignatura pendiente?”, Foro Empresarial APRI.
- SMITH, M.J. (1997): “El pluralismo”, en Teoría y Métodos de la Ciencia Política, Capítulo 11, pp. 217-234. Alianza Editorial.
- SMITH, M.J. (1994): “Pluralismo, pluralismo reformado y neopluralismo: el papel de los grupos de presión en la elaboración de políticas”, en Zona Abierta, nro. 67-68, pág. 137-170.
- STRASSNER, A. (2012): Las funciones de las asociaciones en la sociedad moderna”, en Lobby y grupos de interés, Konrad-Adenauer-Stiftung, nro. 9, Chile.
- SUAREZ DE LEZO, L. (2014): El lobby en las pequeñas empresas, “El Lobby en España, ¿asignatura pendiente?”, Foro Empresarial APRI.
- TELLO BENEITEZ, Marta (2008): *Guía de los think tanks en España*. Fundación Ciudadanía y Valores.
- TERRÓN, J. (1995): «Opinión pública y Negociación en el Procedimiento Legislativo». En Parlamento y Opinión Pública. Tecnos, Madrid.
- TIJERAS, R. (2000): “Lobbies: Cómo funcionan los grupos de presión españoles”, Temas de Hoy, 332 pp.
- TOCQUEVILLE, A. (1996): La Democracia en América. Alianza, Madrid.

- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA (2014): Una evaluación del lobby en España: Análisis y propuestas, septiembre.
- TRUMAN, D.B. (1951): *The Governmental Process: Political Interest and Public Opinion*, Alfred A. Knopf, NYC.
- UREÑA, D. (2014): Las diez cualidades del buen lobista, en “El Lobby en España, ¿asignatura pendiente?”, Foro Empresarial APRI.
- URIARTE, E. (2010): Introducción a la Ciencia Política. Tecnos.
- VALIENTE, J. (2014): Las estrategias de *Public Affairs*, en “El Lobby en España, ¿asignatura pendiente?”, Foro Empresarial APRI.
- VAN DIJCK, K. (2014): Un caso de éxito: La introducción de la tecnología híbrida, en “El Lobby en España, ¿asignatura pendiente?”, Foro Empresarial APRI.
- VAN SCHENDELEN, R. (1993): *The Relevance of National Public and Private EC lobbying*. Dartmouth, Inglaterra.
- VILLORIA MENDIETA, M., GIMENO FELIU, J.M., y TEJEDOR BIELSA, J. (Directores). (2016): La corrupción en España (Ámbitos, causas y remedios jurídicos). Atelier, Madrid.
- VILLORIA, M. (2016): Principales rasgos y características de la corrupción en España”, en La corrupción en España, Atelier.
- VILLORIA, M. (2014): “Publicidad activa”, en La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, CEPC.
- VILLORIA, M. (2012): “El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo”, en La Promesa del Gobierno Abierto.

- VON ALEMANN, U. y ECKERT, F. (2012): “El lobbying: política en las sombras”, en Lobby y grupos de interés, Konrad-Adenauer-Stiftung, nro. 9, Chile.
- VON BEYME, K. (1986): Los grupos de presión en la democracia. Editorial de Belgrano, Buenos Aires.
- VON STEIN, L. (1850): Historia de los Movimientos Sociales Franceses desde 1789 hasta el Presente.
- WATTS, D. (2007): Pressure Groups, Edinburgh University Press. Edinburgh.
- WEAVER, R.K. (1989): “The changing world of think tanks”, Political Science & Politics. Cambridge University Press.
- WENCES, I., KÖLLING, M. y RAGONE, S. (coordinadores) (2014): La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, CEPC.
- XIFRA, J. (2005): Los think tank y advocacy tank como actores de la comunicación política, en Análisis 32, pág. 73-91.
- XIFRA, J. (1998): Lobbying, Cómo influir eficazmente en las decisiones de las Instituciones Públicas. Gestión 2000, Barcelona.
- ZAPATERO, Virgilio (1985): Un retorno al corporativismo, en El País, 29 de marzo 1985.

ANEXO A

RELACION DE ENTREVISTAS REALIZADAS

En el presente Anexo se identifican las entrevistas realizadas y sus fechas, con indicación, cuando ha sido autorizado, del nombre y cargo del entrevistado. Se han solicitado entrevistas a instituciones como UNESPA (Patronal del sector asegurador), DGSFP, CEOE y otras organizaciones empresariales, que han declinado participar en el proceso de entrevistas.

<u>Entrevistado</u>	<u>Cargo, posición, actividad</u>	<u>Entrevista</u>
Juan Francés	Ex Director de Comunicación del Secretario de Estado de Economía (Gobierno PSOE, 2010) Autor del libro “Que vienen los lobbies”	20.10.2013
Joan Navarro	CEO de Llorente & Cuenca Ex Director de Comunicación del Ex Ministro Jordi Sevilla	19.02.2014
A	CEO de empresa del IBEX 35	Octubre 2014
Ignacio Astarloa	Ex Diputado del Partido Popular Ex Secretario de Estado Presidente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid desde 2014	26.11.2014 15.02.2017

Rafael Rubio	Profesor de Derecho Constitucional, Universidad Complutense de Madrid Responsable de la Campaña on line del Partido Popular en 2011 Autor del libro “Los Grupos de Presión” Subdirector de Estudios e Investigación del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (2017)	3.12.2014
José Ramón Caso	CEO de Ketchum Asesor del Presidente del Gobierno (1982) Secretario General de UCD y del CDS Ex Diputado y ex Euro Diputado	23.12.2014 07.03.2017
B	CEO de empresa del IBEX 35	Diciembre 2014
José Enrique Serrano	Director del Gabinete del Presidente del Gobierno Felipe González. Director del Gabinete del Presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero Diputado del GPS desde 2011	14.01.2015
APRI	Andrea Vota, Dirección de la Asociación de Profesionales de las Relaciones Institucionales	23.01.2015
Benigno Pendás	Director del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Presidencia del Gobierno Consejero de Estado Catedrático de Ciencia Política UCM	11.02.2015

Resumen de entrevistas realizadas

Académicos

- A) Rafael Rubio
- B) Benigno Pendás

Políticos

- A) José Enrique Serrano (GPS)
- B) José Ignacio Astarloa (GPP)

Empresas

- A) CEO 1, Empresa Ibex 35
- B) CEO 2, Empresa Ibex 35

Instituciones

- A) Congreso de los Diputados
- B) Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

Lobbistas

- A) Ketchum, CEO
- B) Llorente & Cuenca, CEO
- C) APRI, Dirección

Periodistas/Comunicación

- A) Juan Francés

Las entrevistas se realizaron con un guión de preguntas previamente estructurado por el doctorando para obtener respuestas que permitieran elaborar

los distintos apartados de la Tesis, si bien algunas fueron espontáneas durante las entrevistas; unas respuestas llevaban a nuevas preguntas. Otras no se formularon a todos los entrevistados, dependiendo del perfil de la persona y el objetivo de la pregunta.

Las preguntas que se formularon fueron las siguientes:

1. ¿Cuál es la denominación más adecuada para los grupos de presión?, ¿grupo de presión o grupo de interés?.
2. ¿Cuáles son los motivos por los que a su juicio no se ha regulado aun a los grupos de interés?.
3. ¿Se regulará a los grupos en esta legislatura? (2011-2015)?.
4. ¿Cuál debería ser el alcance de la regulación?
5. ¿Por qué no se les ha regulado en la Ley de Transparencia?
6. ¿Dónde presionan más los lobistas?, ¿en sede parlamentaria, administrativa?.
7. ¿El registro de lobistas daría legitimidad a la actividad?
8. ¿Cómo es el día a día de un lobista?
9. ¿Está en crisis la democracia representativa?
10. ¿Cuál es la dimensión del lobby en España?
11. ¿Los lobistas quieren que se les inscriba en un Registro?
12. ¿El Registro de lobistas obliga al político a recibirlos?
13. ¿Autorregulación o regulación?
14. ¿El Registro debería ser voluntario u obligatorio?

15. ¿Cuál ha sido el logro y el fracaso más llamativo al ejercer influencia?
16. ¿Qué comprende el lobby como actividad?
17. ¿Qué estrategias se utilizan?
18. ¿Dónde acaba el lobby y donde empieza el tráfico de influencias?
19. ¿Las puertas giratorias contribuyen a la mala imagen del lobby?
20. ¿Qué otra cuestión le parece relevante aportar?

ANEXO B

ENCUESTAS REALIZADAS

Además de las entrevistas personales anteriormente indicadas, se han realizado 55 llamadas telefónicas en el segundo semestre de 2016, a empresas del Ibex (con previa selección y contacto del interlocutor adecuado y responsable de Public Affairs o departamento similar) y a empresas cotizadas y no cotizadas así como de tamaño medio, para indagar sobre el volumen de recursos y dinero destinado a actividades de presión e influencia, una vez definido al interlocutor previamente el concepto de influencia y las formas de realizarla (desde almuerzos a eventos, patrocinios, estudios e informes, relaciones sociales, etc.).

Dada la naturaleza de la actividad, la imagen social de la misma y “la percepción equivocada que podría transmitirse”, en palabras de uno de los encuestados, todos los participantes han declinado figurar personal o institucionalmente identificados.

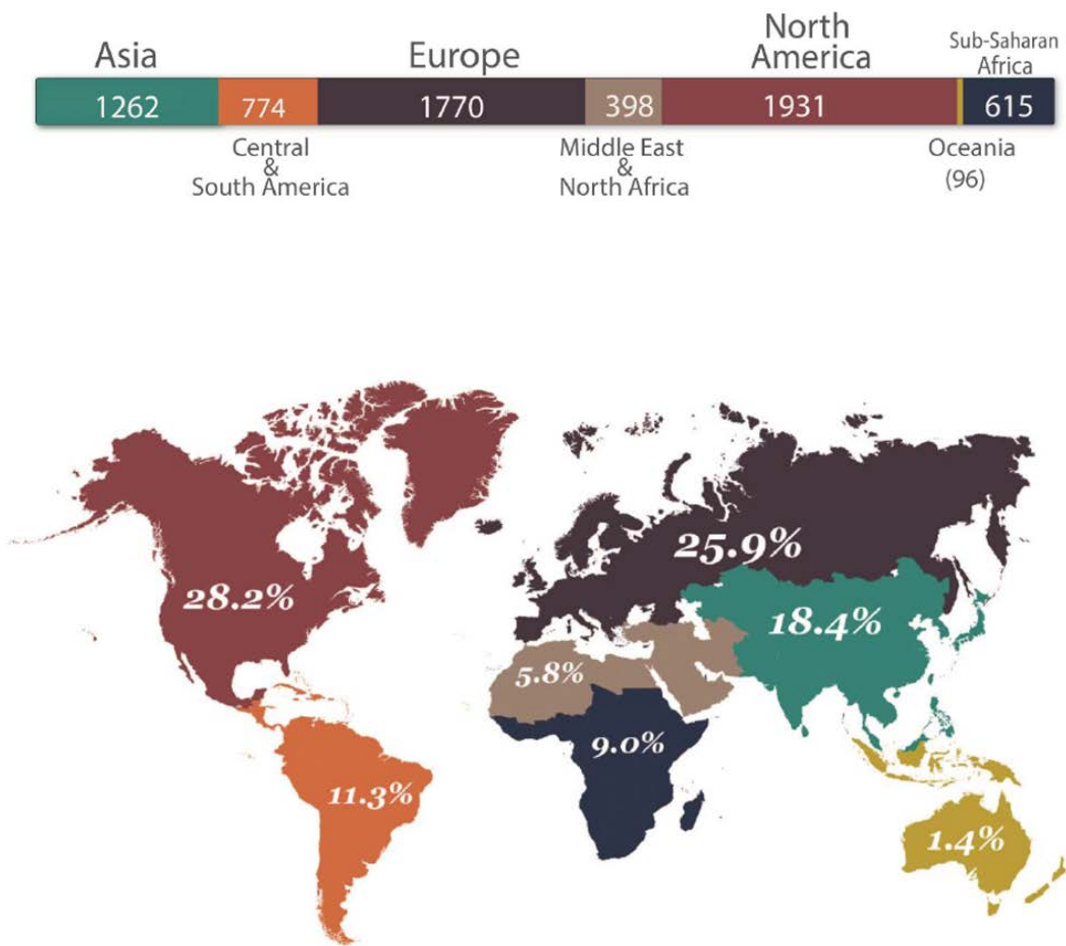
Las preguntas realizadas han servido para elaborar el apartado 5 del Capítulo 4 –Dimensión del lobby en España- y han sido dos:

- a) ¿Cuánto dinero se destina específica y exclusivamente a actividades de lobby?
- b) ¿Cuántos recursos humanos participan con un porcentaje de tiempo igual o superior al 50% de su jornada mensual a actividades de lobby, interna y externamente?

ANEXO C

DOCUMENTOS ADICIONALES

DOCUMENTO 1: 6846 think tanks en el mundo en 2015; distribución por región. **Fuente:** 2015 Global Go To Think Tank Index Report



DOCUMENTO 2: *Cargos públicos que han pasado al sector privado utilizando las puertas giratorias giratorias.* **Fuente:** www.puertasgiratorias.org

Aeronáutico

Nombre	Partido	Cargo público	Empresa	Puesto
Juan Manuel Eguiagaray Ucelay	PSOE	Ministro de Industria	EADS	Consejero

Bioteología

Nombre	Partido	Cargo público	Empresa	Puesto
Carlos Solchaga	PSOE	Ministro de Economía	Zeltia	Consejero

Construcción

Nombre	Partido	Cargo público	Empresa	Puesto
David Taguas	PSOE	Director Oficina Económica Gobierno	Seopan	Presidente
Javier Solana	PSOE	Ministro de Asuntos Exteriores	Acciona	Asesor
Josep Pique	PP	Ministro de Industria	OHL	Consejero
Rodrigo Rato	PP	Ministro de Economía	Servihabitat (La Caixa)	Consejero

Consultoría

Nombre	Partido	Cargo público	Empresa	Puesto
Jordi Sevilla	PSOE	Ministro de Adm. Publicas	PWC	Asesor

Energía

Nombre	Partido	Cargo público	Empresa	Puesto
Alberto Nadal	PP	Secretario de Estado de Energía	Red Eléctrica	Consejero
Ana Palacio	PP	Ministra de Asuntos Exteriores	Enagas	Consejera
Ana Palacio	PP	Ministra de Asuntos Exteriores	HC Energía	Consejera
Ángel Acebes	PP	Ministro de Adm. Publicas	Iberdrola	Consejero
Antonio Hernández Mancha	PP	Presidente del PP	Enagás	Consejero
Arantxa Mendizábal	PSOE	Diputada	Red Eléctrica	Consejera
Elena Salgado	PSOE	Ministro de Economía	Chilectra/Endesa	Consejera
Felipe González Márquez	PSOE	Presidente del Gobierno	Gas Natural	Consejero
Fernando Becker	PP	Consejero Hacienda Castilla y León	Iberdrola	Director de recursos corporativos

Gonzalo Solana	PP	Presidente Tribunal Defensa Competencia	Enagás	Consejero
Isabel Tocino	PP	Ministra de Medioambiente	Enagás	Consejera
Joseba Andoni Aurrekoetxea	PNV	Teniente de Alcalde Portugalete	Enagás	Consejero
Jose Domínguez Abascal	PSOE	Secretario General Universidad. Andalucía	Abengoa	Secretario General Técnico
Jose Folgado	PP	Secretario de Estado Economía y Energía	Red Eléctrica	Presidente
Jose Maria Aznar	PP	Presidente del Gobierno	Endesa	Consejero
Josep Borrell	PSOE	Ministro de Obras Publicas	Abengoa	Consejero
Josu Jon Imaz	PNV	Portavoz del Gobierno Vasco	Petronor	Presidente
Juan Pedro Hernández Moltó	PSOE	Diputado	Iberdrola	Consejero
Leopoldo Calvo-Sotelo y Bustelo	UCD	Presidente del Gobierno	Fenosa	Consejero
Luis Carlos Croissier	PSOE	Ministro de Industria y Energía	Repsol	Consejero
Luis Maria Atienza	PSOE	Ministro de	Red Eléctrica	Director

Serna		Agricultura		
Luis Martínez Noval	PSOE	Ministro de Trabajo	HC Energía	Consejero
Luis Valero	PP	Director General de Industria	Enagás	Consejero
Manuel Amigo	PSOE	Consejero Junta de Extremadura	Iberdrola	Vocal consejo administración
Manuel Marín	PSOE	Presidente del Congreso	Iberdrola	Presidente Fundación Iberdrola
Marcelino Oreja	PP	Diputado Parlamento Europeo	Enagás	Consejero
Mario Fernández	PNV	Vicelehendakari	Repsol	Consejero
Miguel Arias Cañete	PP	Ministro de Medioambiente	Ducar	Expresidente
Miquel Roca	CiU	Diputado	Endesa	Consejero
Pedro Mejía	PSOE	Secretario de Estado de Turismo	OMEL	Presidente
Pedro Solbes	PSOE	Ministro de economía	Enel	Consejero
Pio Cabanillas Alonso	PP	Ministro Portavoz	Endesa	Director General
Rafael Escuredo	PSOE	Presidente Andalucía	Befesa (Abengoa)	Consejero
Ramón de Miguel	PP	Secretario de Estado de Política	Abengoa	Consejero

Exterior				
Ramón de Miguel	PP	Secretario de Estado de Política Exterior	Iberdrola	Presidente de Iberdrola Ingeniería
Ricardo Martínez Rico	PP	Secretario de Estado de Presupuestos	Abengoa	Consejero
Santiago Lanzuela Marina	PP	Presidente de Aragón	Red Eléctrica	Consejero
Teresa Ribera	PSOE	Secretaria de Estado Cambio Climático	Isofoton	Directora de Desarrollo

Finanzas

Nombre	Partido	Cargo público	Empresa	Puesto
Abel Matutes	PP	Ministro de Asuntos Exteriores	Banco Santander	Consejero
Ángel Acebes	PP	Ministro de Adm. Publicas	Bankia	Vocal consejo administración
Estanislao Rodríguez Ponga	PP	Secretario de Estado Hacienda	Bankia	Vicepresidente
Guillermo de la Dehesa	PSOE	Secretario de Estado Economía	Banco Santander	Vicepresidente
Isabel Tocino	PP	Ministra de Medioambiente	Banco Santander	Consejera

Jose Luis Olivas	PP	Presidente Generalitat Valenciana	Bancaja	Presidente
Jose Maria Michavila	PP	Ministro de Justicia	JP Morgan	Consejero
Miguel Boyer	PSOE	Ministro de Economía	Banco Exterior	Presidente
Narcis Serra	PSOE	Vicepresidente del Gobierno	Caixa Catalunya	Presidente
Pedro Solbes	PSOE	Ministro de Economía	Barclays	Consejero
Pedro Solbes	PSOE	Ministro de Economía	Lehman Brothers España	Director
Ricardo Romero de Tejada	PP	Alcalde de Majadahonda	Bankia	Consejero
Rodrigo Rato	PP	Ministro de Economía	Banco Santander	Asesor Internacional
Rodrigo Rato	PP	Ministro de Economía	Bankia	Presidente

Sanidad

Nombre	Partido	Cargo público	Empresa	Puesto
Jose Miguel Benito Notario	PP	Consejero Sanidad Castilla La Mancha	CLECE	Asesor
Juan Jose Güemes	PP	Consejero Sanidad C. de Madrid	Unilabs	Consejero de Administración
Manuel Lamela	PP	Consejero	Madrid Centro	Fundador

Sanidad C. de
Madrid Medico

Telecomunicaciones

Nombre	Partido	Cargo público	Empresa	Puesto
Eduardo Zaplana	PP	Ministro de Trabajo	Telefónica	Delegado
Rodrigo Rato	PP	Ministro de Economía	Telefónica	Consejero

Nombre	Partido	Cargo público	Empresa	Puesto
Josep Pique	PP	Ministro de Industria	Vueling	Presidente

DOCUMENTO 3: Volumen de primas del seguro español en 2016. Fuente: ICEA

	Volumen Estimado de Primas Emitidas de Seguro Directo (Euros)		Crecimiento (%)
	Enero a Diciembre 2015	Enero a Diciembre 2016	
Total Seguro Directo	56.864.604.753	63.891.688.289	12,36%
No Vida	31.297.879.190	32.755.344.139	4,66%
Automóviles	10.052.066.101	10.565.525.885	5,11%
<i>Automóviles RC</i>	<i>5.169.032.284</i>	<i>5.509.126.230</i>	<i>6,58%</i>
<i>Automóviles Otras Garantías</i>	<i>4.883.033.817</i>	<i>5.056.399.655</i>	<i>3,55%</i>
Multirriesgos	6.564.511.426	6.772.576.591	3,17%
<i>Hogar</i>	<i>3.916.356.030</i>	<i>4.058.929.162</i>	<i>3,64%</i>
<i>Comercio</i>	<i>565.139.743</i>	<i>574.525.371</i>	<i>1,66%</i>
<i>Comunidades</i>	<i>835.993.858</i>	<i>852.780.546</i>	<i>2,01%</i>
<i>Industrias</i>	<i>1.176.018.396</i>	<i>1.208.126.695</i>	<i>2,73%</i>
<i>Otros</i>	<i>71.003.399</i>	<i>78.214.817</i>	<i>10,16%</i>
Salud	7.360.789.910	7.736.520.890	5,10%
<i>Asistencia Sanitaria</i>	<i>6.449.994.212</i>	<i>6.755.995.165</i>	<i>4,74%</i>
<i>Reembolso</i>	<i>665.882.394</i>	<i>707.741.407</i>	<i>6,29%</i>
<i>Subsidios</i>	<i>244.913.304</i>	<i>272.784.319</i>	<i>11,38%</i>
Total Resto No Vida	7.320.511.753	7.680.720.773	4,92%
<i>Accidentes</i>	<i>926.281.388</i>	<i>975.733.429</i>	<i>5,34%</i>
<i>Asistencia</i>	<i>340.303.288</i>	<i>365.306.391</i>	<i>7,35%</i>
<i>Caución</i>	<i>85.650.164</i>	<i>62.203.353</i>	<i>-27,38%</i>
<i>Crédito</i>	<i>608.841.482</i>	<i>594.944.957</i>	<i>-2,28%</i>
<i>Decesos</i>	<i>2.150.392.787</i>	<i>2.162.583.883</i>	<i>0,57%</i>
<i>Defensa Jurídica</i>	<i>93.128.490</i>	<i>96.276.642</i>	<i>3,38%</i>
<i>Incendios</i>	<i>179.882.970</i>	<i>216.468.688</i>	<i>20,34%</i>
<i>Riesgos industriales</i>	<i>153.318.462</i>	<i>190.573.354</i>	<i>24,30%</i>
<i>Resto incendios</i>	<i>26.564.508</i>	<i>25.895.335</i>	<i>-2,52%</i>
Otros daños a los bienes	870.777.631	1.045.977.828	20,12%
<i>Avería maquinaria</i>	<i>98.688.208</i>	<i>108.599.176</i>	<i>10,04%</i>
<i>Equipos Electrónicos</i>	<i>39.693.730</i>	<i>49.215.322</i>	<i>23,99%</i>
<i>Montaje</i>	<i>15.597.618</i>	<i>14.392.859</i>	<i>-7,72%</i>
<i>Robo</i>	<i>22.597.689</i>	<i>22.010.988</i>	<i>-2,60%</i>
<i>Seguro decenal</i>	<i>16.586.338</i>	<i>23.984.837</i>	<i>44,61%</i>
<i>Todo riesgo construcción</i>	<i>48.471.017</i>	<i>51.388.028</i>	<i>6,02%</i>
<i>Resto Otros Daños a los bienes (*)</i>	<i>629.143.031</i>	<i>776.386.617</i>	<i>23,40%</i>
Pérdidas pecuniarias	276.090.283	335.963.674	21,69%
Responsabilidad civil	1.359.791.408	1.392.132.736	2,38%
Transportes	429.371.861	433.129.193	0,88%
<i>Aviación</i>	<i>45.997.073</i>	<i>50.126.843</i>	<i>8,98%</i>
<i>Marítimo</i>	<i>178.853.714</i>	<i>168.667.846</i>	<i>-5,70%</i>
<i>Mercancías</i>	<i>204.521.074</i>	<i>214.334.504</i>	<i>4,80%</i>
Vida	25.566.725.563	31.136.344.150	21,80%

ANOTACIONES Y OBSERVACIONES

ANOTACIONES Y OBSERVACIONES

